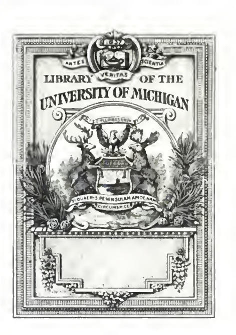

B 344415


1837
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE



LEHRBUCH

DES

DEUTSCHEN STAATSRECHTES.

VON

DR. HERMANN SCHULZE,

GROSSHERZOGLICH BADISCHEM GEHEIMEN RATHE UND KÖNIGLICH PREUSSISCHEM GEHEIMEN JUSTIZRATHE, ORDENTLICHEM PROFESSOR DES STAATSRECHTES AN DER UNIVERSITÄT HEIDELBERG.

ZWEITES BUCH:

DAS DEUTSCHE REICHSSTAATSRECHT.



LEIPZIG,

DRUCK UND VERLAG VON BREITKOPF & HÄRTEL.

1886.

Bemerkung der Verlagshandlung.

Durch mannigfache praktische Arbeiten, wie andere wissenschaftliche Aufgaben war der Herr Verfasser verhindert, sein »Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes« so schnell zu Ende zu führen, wie dies anfangs beabsichtigt war. Vielen Anfragen gegenüber, welche wegen Fortsetzung dieses Lehrbuches an uns ergangen sind, freuen wir uns jetzt das abgeschlossene Werk vorlegen zu können, bemerken aber dabei, dass dasselbe in folgenden Lieferungen erschienen ist:

Lieferung I Band I S. 1—308. 1880.
Lieferung II Band I S. 308—514. 1881.
Lieferung III Band I S. 514—690. 1881.
Lieferung IV Band II. 1886.
Das Manuscript der Lieferung IV ist im April 1885 an uns abgesandt.

Der Herr Verfasser war daher nur im Stande, diejenigen Gesetze und literarischen Erscheinungen zu berücksichtigen, welche zur Zeit des Abschlusses jeder Lieferung bereits erlassen bez. veröffentlicht waren.

Leipzig, den 21. December 1885.

Die Verlagshandlung.

INHALT.

Seite

Zweite Abtheilung.

Vierter Titel.

Zweites Buch.
Das Reichsstaatsrecht[1].

Allgemeiner Theil.
Vom deutschen Reiche überhaupt.

§ 245.

I. Staatsrechtliche Individualität des deutschen Reiches[2].

Nachdem wir oben (§ 25) die wesentlichen Merkmale des Bundesstaatsbegriffes festgestellt haben, ist es unsere Aufgabe zu untersuchen, ob dieselben beim deutschen Reiche vorhanden sind:

1) Das deutsche Reich ist, wie der norddeutsche Bund, aller-

[1] Literatur: Hermann Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. Zweite Ausgabe. Leipzig 1867. S. 365—474. Derselbe, Die Krisis des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1867. F. von Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes. Leipzig 1868. Hiersemenzel, Die Verfassung des norddeutschen Bundes. Berlin 1867. Derselbe, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zoll- und Handelsvereines. 2 Bde. Berlin 1868—1870. Georg Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts. Leipzig 1868. Fr. Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. Tübingen 1870. G. A. Grotefend, Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart. Berlin 1869. S. 784—812. Auerbach, Das neue deutsche Reich und seine Verfassung. Berlin 1871. Hauser, Die Verfassung des deutschen Reiches. Nördlingen 1871. Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871. Nördlingen 1871. G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung. Leipzig 1872. L. v. Rönne, Das Verfassungsrecht des deutschen Reichs. Leipzig 1872. Erschienen in zweiter Auflage unter dem Titel »Das Staatsrecht des deutschen Reiches«. 2 Bde. Leipzig 1876—77. Jos. v. Held, Die Verfassung des deutschen Reiches, vom staatsrechtlichen Standpunkte aus betrachtet. Leipzig 1872. Justus B. Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung. Hannover 1873. Max Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. Würzburg 1873. R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873. Otto Gierke, Das alte und das neue deutsche Reich. Ein Vortrag. Ber-

dings durch völkerrechtliche Verträge vorbereitet, welche darauf gerichtet waren, eine staatliche Gesammtexistenz für das in den Einzelstaaten enthaltene Volk zu begründen. Mit dem am 1. Juli 1867 erfolgten Inslebentreten des norddeutschen Bundes sind die völkerrechtlichen Verträge durch Erfüllung erloschen; sie sind jetzt nur die geschichtliche Grundlage, nicht mehr das immanente, fortwirkende Princip des Gesammtstaates. »Wo die Verfassung beginnt, hört der Vertrag auf«[1] (H. A. Zachariä).

2) Mit dem Inslebentreten eines solchen Gesammtstaates ist nothwendig eine wahre Staatsgewalt verbunden, welche ihre eigenen selbständigen Willensorgane haben muss. Der staatliche Wille derselben fällt keineswegs zusammen mit dem zusammenaddirten Willen der Einzelstaaten, während sich im blossen Staatenbunde das Wollen des Bundes mit dem Wollen aller Einzelstaaten deckt. Im deutschen Reiche würde kein übereinstimmender Beschluss aller Einzelregierungen, selbst unter Zustimmung ihrer Landstände, den Willen der Reichsstaatsgewalt ersetzen können, welcher nur durch ihre verfassungsmässigen Organe hergestellt werden kann.

3) Das deutsche Reich umfasst nicht einzelne Aufgaben, wie der Staatenbund, etwa der deutsche Bund von 1815, sondern nimmt für sich den ganzen Staatszweck in Anspruch. Es ist nach den einleitenden Worten der Reichsverfassung errichtet: »zum Schutze des

---

lin 1874. Albert Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrechte. Erste Studie. Die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873. II Th. 1 Heft. Die organisatorische Entwickelung der deutschen Reichsverfassung. 1880. Paul Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. B. I. Tübingen 1876. B. II 1878—1883 (in 3 Abtheilungen). Derselbe, Das Staatsrecht des deutschen Reiches in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechtes. B. II. Erster Halbband. Freiburg u. Tübingen 1883. Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. Leipzig 1878. Philipp Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. B. I. Leipzig 1880. B. II. 1883.

Als Materiensammlungen sind zu erwähnen: Glaser, Archiv des norddeutschen Bundes. Berlin 1867. Koller, Archiv des norddeutschen Bundes und des Zollvereins. 5 Bde.

Hauptsammelwerk von Materialien und monographischen Aufsätzen ist jetzt: A. Hirth, Annalen des norddeutschen Bundes, jetzt des deutschen Reiches, kurzweg als Annalen citirt.

[2] (siehe vorhergehende Seite.) Die Literatur über die Staatenverbindungen, besonders über Staatenbund und Bundesstaat, findet sich oben § 23 angegeben.

[1] Am besten drückte dies der Abgeordnete Miquèl am 19. März 1867 aus (Stenogr. Ber. S. 242): »Die Grundlage der Verfassung ist zwar ausdrücklich ein Vertrag gewesen, aber der Vertrag ging eben dahin, einen neuen Staat zu begründen, diesem Staate eine Verfassung zu geben und sich dann dieser Verfassung zu unterwerfen«.

Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes«. Diese Worte haben, nach der richtigen Auffassung, zwar keinen unmittelbaren dispositiven Inhalt; sie sind nicht brauchbar für die praktische Abgrenzung der Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten[1]. Diese ist vielmehr durch Artikel 4 und andere Artikel der Reichsverfassung positiv bestimmt. Würden diese Worte als Gesetzesvorschrift genommen, so würden sie den Einzelstaaten nichts übrig lassen und alles der Reichsgewalt zuweisen, denn es lässt sich überhaupt keine Thätigkeit des Staates denken, die nicht unter diese allgemeine Zweckbestimmung fiele. Dennoch sind diese Worte nicht ohne Bedeutung, um die rechtliche Natur des deutschen Reiches richtig zu würdigen. Wenn die Reichsverfassung auch die Absteckung der Kompetenzgrenzen im Einzelnen speciellen Bestimmungen überweist, so erkennt sie doch, gerade durch diese so allgemeine Zweckbestimmung, recht deutlich den Staatscharakter des Reiches an, welches grundsätzlich nicht auf einzelne Aufgaben beschränkt sein, sondern den Staatszweck in seiner Totalität umfassen soll. Inwieweit sich die Reichsgewalt in dessen Verwirklichung mit den Einzelstaaten zu theilen hat, ist dagegen Sache der schon bestehenden speciellen Kompetenzbestimmungen und später noch zu erlassender kompetenzändernder Gesetze.

4) Unzweifelhaft findet auch im deutschen Reiche eine solche verfassungsmässige Vertheilung der im einfachen Staate einheitlich zusammengefassten Staatsthätigkeit zwischen der Reichsgewalt und der Staatsgewalt der Einzelstaaten statt, wie dies nothwendig zum Wesen des Bundesstaates gehört. Trotz der weitgehenden Zuständigkeit der Reichsgewalt bleibt den Einzelstaaten immer noch ein bedeutsamer staatlicher Wirkungskreis, ein Komplex von Hoheitsrechten, in deren Ausübung sie als selbständige Staaten erscheinen. Obgleich der in anderen bundesstaatlichen Verfassungen ausgesprochene Satz, dass alle Hoheitsrechte, die der Centralgewalt nicht ausdrücklich übertragen sind, den Einzelstaaten verbleiben,

---

[1] Die richtige Ansicht hat besonders Beseler ausgeführt in den Preuss. Jahrb. XXVIII. S. 186 ff., ebenso Zorn, B. I S. 43: »Diese Worte gehören juristisch gar nicht zur Verfassung; sie enthalten nur gleichsam die Motive zu letzterer, sie geben eine historische Notiz über dasjenige Faktum, welches zur Aufrichtung des neuen Staates und damit auch zur Verfassung geführt hat; sie bezeichnen zugleich in allgemeinen Redewendungen die Gesichtspunkte, von welchen die Kontrahenten der Verträge in Hinsicht auf das neu zu begründende Staatswesen geleitet waren« u. s. w. A. A. O. Bähr in den Preuss. Jahrb. B. XXVIII S. 72 ff.

in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich ausgesprochen ist, so ist er doch selbstverständlich auch im deutschen Reiche Rechtens[1]. Die Einzelstaaten sind die ursprünglichen Faktoren des deutschen Reiches, welche in der von ihnen beschlossenen Reichsverfassung das an das Reich übertragen haben, was sie als Gegenstand gemeinsamer Fürsorge betrachteten, das übrige aber ihrer eigenen Kompetenz vorbehielten.

5) Die Reichsgewalt hat eine unmittelbare Beziehung zu dem deutschen Volke, d. h. zu den Bürgern der Einzelstaaten; sie übt über sie unmittelbar Herrschaftsrechte und diese haben wieder unmittelbar Ansprüche an die Reichsgewalt, sie sind sämmtlich Reichsunmittelbare geworden. Die Reichsgesetze verbinden nicht bloss die Einzelstaaten, sondern die einzelnen Bürger als solche. Eine Verkündigung derselben durch die Landesobrigkeiten findet nicht statt oder ist wenigstens juristisch bedeutungslos. Der übergeordnete Charakter der Reichsgewalt zeigt sich darin, dass die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Das Substrat der Korporation des deutschen Bundesstaates sind nicht bloss die 25 Einzelstaaten, sondern die Deutschen im staatsrechtlichen Sinne. Dieser Dualismus der Bürgerrechte und Unterthanenpflichten ist eine nothwendige Konsequenz des Bundesstaatsbegriffes.

Lassen sich somit am deutschen Reiche alle Merkmale des oben (§ 25) entwickelten Bundesstaatsbegriffes nachweisen, so ist damit im Allgemeinen sein staatsrechtlicher Charakter als Bundesstaat festgestellt. Es ist ein Staat, aber kein einfacher Staat, civitas simplex, sondern ein zusammengesetzter Staat, civitas composita, in der modernen Gestalt eines Bundesstaates. Der Begriff des Bundesstaats lässt aber der Individualität der einzelnen bundesstaatlichen Gebilde noch einen weiten Spielraum. Und gerade das deutsche

[1] Nordamerikanische Verfassung: »The powers not delegated to the United States by the constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively or to the people«. Artikel 3 der Schweizerischen Bundesverfassung: »Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränetät nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind«. Entwurf der deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849 Art. I § 5: »Die einzelnen deutschen Staaten behalten ihre Selbständigkeit, soweit dieselbe nicht durch die Reichsverfassung beschränkt ist; sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit diese nicht der Reichsgewalt ausdrücklich übertragen sind«. Der Antrag des Abgeordneten Zachariä, einen ähnlichen Artikel in die Verfassung des norddeutschen Bundes aufzunehmen (Stenogr. Ber. 1867 S. 243), wurde abgelehnt, nicht weil man ihn für unrichtig, sondern weil man ihn für selbstverständlich und somit für überflüssig hielt.

Reich weicht von der herkömmlichen Schablone des Bundesstaates bedeutsam ab, ohne dass ihm ein wesentliches Merkmal des bundesstaatlichen Begriffes abgeht. Der Bundesstaat ist, wie wir gesehen, ein Erzeugniss des nordamerikanischen Staatslebens. In der Verfassung der Vereinigten Staaten von 1789 hat er seinen ersten Ausdruck gefunden; die Schweiz hat 1848 das amerikanische Vorbild kopirt. Auch der Entwurf einer deutschen Reichsverfassung vom 29. März 1849 stand demselben ziemlich nahe. Die gegenwärtige Reichsverfassung hat dagegen den Bundesstaatsbegriff den geschichtlich gewordenen Zuständen und den Machtverhältnissen Deutschlands in höchst origineller Weise anzupassen verstanden; sie fand bei ihrer Gründung zwei Faktoren vor, welche Nordamerika und der Schweiz völlig fremd waren, aber die vollste Berücksichtigung erheischten. Dies war einerseits der monarchische Charakter der bei weitem meisten deutschen Einzelstaaten; es musste der persönlichen Stellung der Fürsten Rechnung getragen werden, wie dies in der eigenartigen Institution des Bundesrathes geschehen ist. Andrerseits musste die überwiegende Machtstellung des preussischen Staates auch staatsrechtlich zum entsprechenden Ausdrucke gebracht werden. Wollte man die Reichsgewalt nicht in die Luft bauen, so musste man sie in ihren wichtigsten Funktionen mit der Staatsgewalt des bei weitem mächtigsten Einzelstaates organisch verbinden. Dies ist geschehen durch das mit der Krone Preussen untrennbar verbundene Bundespräsidium, welches jetzt erst im deutschen Kaiserthum seinen adäquaten Ausdruck gefunden hat. Wie im Bundesrathe der monarchischen Stellung der Fürsten in den Einzelstaaten Rechnung getragen ist, so ist durch das Kaiserthum ein monarchisches Element in die Gesammtverfassung hineingetragen, welches uns berechtigt, den deutschen Bundesstaat als Reich zu bezeichnen.

Bei dieser ganz eigenartigen Gestaltung des deutschen Bundesstaates hat die Theorie sich oft zu sehr durch die fremdartigen Typen der beiden genannten republikanischen Bundesstaaten beeinflussen lassen, welche zwar unter die gemeinsame Theorie des Bundesstaates fallen, aber doch auf ganz anderem geschichtlichen Boden erwachsen sind. Das deutsche Reich will vielmehr aus der deutschen Geschichte heraus verstanden werden. Seine Verfassung wollte sich, wie der erhabene Neubegründer des Reiches bei der Eröffnung des Reichstages am 23. Februar 1867 betonte, »an gewohnte frühere Verhältnisse anschliessen«.

Vielfach ist die Anknüpfung an die Institutionen des deutschen Bundes nicht zu verkennen. So manche Reminiscenzen des öffentlichen Rechts des deutschen Bundes wirken unverkennbar im heutigen Reichsrecht fort. Nur muss stets beachtet werden, dass der deutsche Bund ein völkerrechtlicher Verein war, während das deutsche Reich ein Bundesstaat mit allen Konsequenzen eines wahren Staatswesens ist. Ebenso lebt der Zollverein in verschiedenen Institutionen des deutschen Reiches fort. Einzelne Artikel der Reichsverfassung sind zum Theil wörtlich der preussischen Verfassung entnommen und finden in dieser ein wichtiges Auslegungsmittel. Am stärksten tritt aber die Analogie des heutigen deutschen Reiches mit dem älteren deutschen Reiche hervor[1], welches demselben in seiner staatsrechtlichen Struktur als Staatenstaat viel näher stand, als der deutsche Bund. Wenn auch jede unmittelbare staatliche Kontinuität zwischen dem Reiche der Gegenwart und dem im Jahre 1806 aufgelösten Reiche in Abrede gestellt werden muss, so hat der in der Nation fortlebende Gedanke an »Kaiser und Reich« unverkennbar auf die Gestaltung unserer heutigen staatsrechtlichen Zustände eingewirkt, wie man selbst an höchster Stelle mehrfach die »Wiederherstellung« von Kaiser und Reich betont hat. Wir werden daher stets bemüht sein, die geschichtlichen Fäden des heutigen Reichsstaatsrechts mit den älteren Phasen des deutschen Staatensystems, sowohl des deutschen Bundes, als des deutschen Reiches, soweit solche nachweisbar sind, zu verknüpfen, ohne in unnützen Antiquitätenkram zu verfallen.

II. Das deutsche Reich und die Einzelstaaten[2].

§ 246.

1) Gegenwärtiger Staatenbestand des deutschen Reiches.

Die deutschen Staaten der Gegenwart sind aus den Territorien des älteren deutschen Reiches hervorgegangen, welche trotz ihrer

[1] Wenn wir diese augenfällige Uebereinstimmung der Institutionen des heutigen deutschen Reiches mit denen des älteren an geeigneter Stelle hervorheben, so verwahren wir uns zugleich dagegen, dass damit etwa eine Gleichstellung der Lebenskräfte gemeint sei, welche in den Einrichtungen von heute und denen von ehemals pulsiren. Während das Reich von heute in voller Jugendkraft strotzt, war das von ehemals, besonders seit dem westfälischen Frieden, unrettbar dem marasmus senilis verfallen. Diese in den Zeit- und Lebensverhältnissen der Nation begründete Verschiedenheit der politischen Triebkräfte thut aber der Analogie der staatsrechtlichen Institutionen keinen Eintrag.

[2] Vor allem Laband, B. I § 10. Die Unterordnung der Einzelstaaten unter

Unterordnung unter die Reichsgewalt immer als Staaten betrachtet und bezeichnet wurden. Von ihnen retteten 39 ihr Dasein in den deutschen Bund, dessen Mitgliederbestand bei seinem Ende (1866) 34 betrug (§ 80. S. 180). Durch den deutschen Krieg von 1866 verloren Hannover, Kurhessen, Nassau, Holstein-Lauenburg und Frankfurt a. M. ihre staatliche Existenz; 22 deutsche Staaten traten in den norddeutschen Bund. Durch den Beitritt der drei süddeutschen Staaten ist die Zahl der Einzelstaaten des deutschen Reiches auf 25 gestiegen. Im Artikel 1 der Reichsverfassung sind die Staaten aufgezählt, welche gegenwärtig das deutsche Reich bilden. Es sind dies die vier Königreiche: Preussen, Bayern, Sachsen und Württemberg, die sechs Grossherzogthümer: Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, die fünf Herzogthümer: Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, die sieben Fürstenthümer: Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuss älterer Linie, Reuss jüngerer Linie, Schaumburg-Lippe, Lippe, die drei freien Städte: Lübeck, Bremen, Hamburg. Das Herzogthum Lauenburg, welches seit dem 13. Sept. 1865 mit der Krone Preussen in Personalunion vereinigt war, ist in Gemässheit des Gesetzes vom 23. Juni 1876 dem preussischen Staate einverleibt worden, sodass dessen besondere Aufführung in der Reichsverfassung nur noch eine historische Reminiscenz ist.

Es fragt sich, ob gerade dieser bei der Gründung des deutschen Reiches vorhandene Bestand von 25 Staaten ein Verfassungssatz des deutschen Reiches ist, an welchem nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz oder gar nur durch einen neuen Vertrag aller Einzelstaaten etwas verändert werden kann? Der Mitgliederbestand kann sich ändern durch Wegfall eines der bestehenden 25 Staaten oder durch Hinzutritt eines neuen Staates. Beide Fälle sind getrennt zu beantworten.

1) Was zunächst den Wegfall eines Einzelstaates aus der Reihe der Gliederstaaten betrifft, so hat die Reichsverfassung jedem derselben eine Garantie wider jeden widerrechtlich gewaltsamen Angriff auf seine Existenz gegeben, mag derselbe von revolutionären Gewalten oder von anderen Mächten ausgehen. Aber auch die Aufhebung eines Einzelstaates wider seinen Willen durch das Reich

das Reich. § 11. Die Rechte der Einzelstaaten. § 12. Die Existenz der Einzelstaaten. Zorn, B. I § 5. Die Einzelstaaten. S. 77—98.

wäre ein Rechtsbruch, der alle Grundlagen der Reichsverfassung in Frage stellen würde, wenn sich ein solcher Akt auch äusserlich in die Form eines Reichsgesetzes kleiden würde[1]. Ebensowenig ist die Reichsgewalt berechtigt, einen Einzelstaat vom Reiche auszuschliessen, wie auch keinem Staate der Austritt aus dem Reiche freisteht.

Anders liegt die Frage, wo es sich um eine rechtmässige Aufhebung oder Verschmelzung eines der 25 Einzelstaaten handelt. Die Thronfolgerechte der deutschen Fürsten, welche keineswegs durch die Reichsverfassung aufgehoben sind, können zu einer solchen Vereinigung verschiedener Staaten unter Einem Herrscher führen, während eine Theilung der deutschen Staaten aus fürstenrechtlichen Gründen nach neuerem Staatsrechte unbedingt ausgeschlossen ist (S. 233). Würde z. B. eine der beiden mecklenburgischen Linien erlöschen, so würden die beiden Grossherzogthümer unter Einem Herrscher vereinigt; eben solche Verbindungen von jetzt bestehenden Einzelstaaten könnten in den stammverwandten Häusern Sachsen, Reuss, Schwarzburg eintreten. Nach der richtigen Ansicht hat die Reichsgewalt bei solchen Ereignissen kein Wort mitzureden, nicht einmal eine nachträgliche Genehmigung zu ertheilen, da sie sich ganz innerhalb der landesverfassungsmässigen Grundsätze abwickeln. Nur über die Rückwirkungen solcher Ereignisse auf das Reichsrecht hat die Reichsgewalt unter Umständen mitzusprechen. Es kommt dabei alles auf die Art der Vereinigung der mehreren, bis jetzt ganz für sich bestehenden Staaten an. Gar keinen Einfluss auf die reichsrechtlichen Verhältnisse hat eine neu entstehende Personalunion mehrerer Einzelstaaten, da dabei die staatsrechtliche Individualität der Staaten unverändert fortbesteht (S. 41). Würde z. B. der Grossherzog von Sachsen-Weimar, nach Erlöschen der albertinischen Linie, König von Sachsen werden, so würde ein solches Ereigniss auf die Reichsverfassung gar nicht zurückwirken, wenn beide Staaten in ihrer Selbständigkeit erhalten würden. Derselbe Fürst würde als König von Sachsen 4, als Grossherzog von Sachsen-Weimar Eine Stimme führen. Ganz anders läge die Sache, wenn unter Zustimmung der verfassungsmässigen Organe aus dem Königreich Sachsen und dem Grossherzogthum Weimar

[1] So war auch im älteren deutschen Reiche die Aufhebung der geistlichen Staaten und der meisten freien Reichsstädte ein revolutionärer Gewaltakt, welcher sich nur äusserlich in die Form eines Reichsgesetzes, den Reichsschluss vom 27. April 1803, hüllte.

Ein Staat gebildet werden sollte. Dass die Stimme des einverleibten Staates ipso jure auf den einverleibenden überginge, lässt sich mit Laband nicht behaupten. Die Stimmrechte haben heut zu Tage nicht den rein territorialen Charakter, wie zur Zeit des älteren Reiches, wo sie auf das Territorium »gegrundfestigt« waren[1], sondern sind Staatenstimmen, welche die Existenz eines selbständigen Staates voraussetzen, die aber mit der Einverleibung verloren geht. Es kommt hier nicht die Analogie des früheren Reichsrechtes, sondern die des ehemaligen Bundesrechts zur Anwendung. Es hing nach Artikel 16 der Wiener Schluss-Akte: »wenn die Besitzungen eines souveränen deutschen Hauses durch Erbfolge auf ein anderes übergehen, von der Gesammtheit des Bundes ab, ob und inwiefern die auf jenen Besitzungen haftenden Stimmen dem neuen Besitzer beigelegt werden sollen«. Dies würde auch heut zu Tage bei Einverleibung eines Einzelstaates in den anderen als Grundsatz gelten, während die Bundespflichten in der regelmässigen Weise von dem Erwerber weiter erfüllt werden müssten, bis eine ausdrückliche Neuordnung durch die Reichsgewalt stattgefunden hätte. Was hier von der Verbindung mehrerer Staaten in Folge fürstlicher Thronfolgerechte gesagt ist, muss auch gelten, wenn ein Staat, unter Zustimmung aller verfassungsmässigen Faktoren, beschliessen sollte, seine staatliche Selbständigkeit aufzugeben und in einen anderen deutschen Staat aufzugehen. Während so eine freiwillige, in verfassungsmässiger Form erfolgte Abtretung der Landeshoheit ohne Zustimmung der Reichsgewalt zu Gunsten eines mitverbündeten deutschen Staates geschehen kann, kann die freiwillige Abtretung eines Bundesstaates oder eines Theiles desselben an einen auswärtigen Staat ohne Zustimmung der Reichsgewalt nicht erfolgen, auch wenn letzterer sich zur Uebernahme der Bundespflichten erbieten sollte. Obgleich Artikel 5 der Wiener Schluss-Akte: »Sämmtliche Bundesglieder verpflichten sich gegenseitig dahin, dass sie eine etwaige freiwillige Abtretung ihrer auf einem Bundesgebiete haftenden Souveränetätsrechte ohne Zustimmung der Gesammtheit nur zu Gunsten eines Mitverbündeten vornehmen wollen«, trotz eines dahin gehenden Antrages des Abgeordneten von Carlowitz, nicht in die Verfassung aufgenommen wurde, so muss doch, bei der fortbestehenden ratio legis desselben,

[1] K. L. Aegidi, Der Fürstenrath nach dem Lüneviller Frieden. Berlin 1853.

sein Inhalt mit zwingender Nothwendigkeit als fortgeltend angesehen werden, besonders da der heutige Mitgliederverband ein viel innigerer ist, als der zu Zeiten des deutschen Bundes. Freilich schützt dieser Artikel nur gegen freiwillige Abtretungen, nicht gegen Erwerbungen, welche durch das bestehende Thronfolgerecht herbeigeführt werden.

2) Die Aufnahme eines bis jetzt noch nicht zum Reiche gehörigen Staates als Bundesglied ist zulässig, ohne dass »durch diesen Zutritt eines neuen Bundesgliedes die Gründung eines neuen Staates erfolgt« oder dass dieser Accessionsvertrag etwa dahin lautet: »dass die Kontrahenten in einen neu zu bildenden Staat eintreten wollen«, wie Zorn unter Hereinziehung des Gesellschaftsprincips, aber unter Verkennung des staatlichen Charakters des deutschen Reiches, behauptet. Durch Zutritt eines neuen Mitgliedes wird kein neuer Staat begründet, sondern nur eine Verfassungsänderung in dem in Artikel 1 festgestellten Mitgliederbestande vorgenommen, daher die Nothwendigkeit eines Reichsschlusses nach Artikel 78 Absatz 1 der Reichsverfassung. In dieser Weise ist denn auch Artikel 1 der Reichsverfassung bereits abgeändert worden durch das Gesetz betreffend die Vereinigung von Elsass und Lothringen mit dem deutschen Reiche, vom 9. Juni 1871. § 1 dieses Gesetzes lautet: »Die von Frankreich durch den Artikel 1 des Präliminarfriedens vom 26. Februar 1871 abgetretenen Gebiete Elsass und Lothringen werden, in der durch den Artikel 1 des Friedensvertrags vom 10. Mai 1871 und dem dritten Zusatzartikel zu diesem Vertrage festgestellten Begrenzung mit dem deutschen Reiche für immer vereinigt«. Dass Elsass-Lothringen nicht als eigentlich selbständiges Bundesglied, sondern als sog. Reichsland aufgenommen wurde, kann hier keinen Unterschied machen.

Die Reichsverfassung zählt im Eingange, sowie im Artikel 6 die im Jahre 1871 thatsächlich vorhandenen Einzelstaaten auf, sie sanktionirt aber nirgends einen Rechtssatz, dass gerade diese 25 Mitglieder in ihrer staatsrechtlichen Individualität unverändert fortbestehen müssten, noch schliesst sie die Möglichkeit aus, dass neue Mitglieder in den bestehenden Verband des deutschen Reiches aufgenommen werden können. (So besonders Laband, gegen ihn Zorn a. a. O.)

§ 247.

2) Theilung der Staatsfunktionen zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten.

Theilung der Staatsfunktionen zwischen der Centralgewalt und der Staatsgewalt der Einzelstaaten ist ein wesentliches Merkmal jedes Bundesstaates. Wie dagegen diese Vertheilung stattgefunden hat, ist eine Frage, welche nach dem konkreten Staatsrechte der verschiedenen Bundesstaaten beantwortet werden muss. Allgemeine Regeln lassen sich darüber nicht aufstellen. Auch im deutschen Reiche ist natürlich eine solche Feststellung der Kompetenzgrenzen durch die Reichsverfassung und später erlassene kompetenzerweiternde Gesetze erfolgt. Ihre specielle Darlegung wird gegeben werden bei der Erörterung der einzelnen Funktionen der Reichsgewalt. Hier ist nur der allgemeine Gesichtspunkt festzustellen, wonach wir im Verhältnisse des Reiches zu den Einzelstaaten drei Kategorien der Staatsthätigkeit zu unterscheiden haben:

1) Es giebt einzelne Gegenstände, wo das Reich die ganze staatliche Thätigkeit monopolisirt, wo es vorgeht, als ob Einzelstaaten neben und unter ihm gar nicht beständen, kurz wo es handelt, als ob es ein Einheitsstaat wäre. Hier nimmt es nicht nur Gesetzgebung und Aufsicht, sondern auch die ganze Ausführung für sich in Anspruch. Hierher gehören die Marine, die auswärtigen Angelegenheiten des Reiches, das Konsulatswesen im Auslande.

2) Bei weitem zahlreicher sind die Gegenstände der Staatsthätigkeit, wo das Reich nur Gesetzgebung und Beaufsichtigung für sich in Anspruch nimmt, während die Ausführung der Gesetze den Einzelstaaten überlassen ist. Hier verwaltet das Reich nicht selbst, sondern die Einzelstaaten haben nach Maassgabe der Reichsgesetze zu verwalten. Hierher gehören bei weitem die meisten der der Kompetenz des Reiches in Artikel 4 der Reichsverfassung überwiesenen Gegenstände. Durch die Reichsgesetze ist der freien Bewegung der einzelstaatlichen Selbstverwaltung bald ein grösserer, bald ein kleinerer Spielraum gewährt.

3) Bei der dritten Kategorie von Gegenständen kommen nur die Einzelstaaten, nicht das Reich in Betracht. Dahin gehören sowohl die Angelegenheiten, welche überhaupt nicht der Gesetzeskompetenz des Reiches unterliegen, als auch diejenigen, wo das Reich von seiner Gesetzgebungsbefugniss noch keinen Gebrauch gemacht hat, obgleich sie derselben durch Artikel 4 überwiesen sind. Hier haben die Einzelstaaten nicht nur die Selbstver-

waltung, sondern die Selbstgegesetzgebung. Diese Befugnisse sind nicht, wie Zorn behauptet, aus der Reichsgewalt abgeleitet, sondern stehen den Einzelstaaten ursprünglich und aus eigenem Rechte zu. Die Grenze dieser Kompetenzsphäre der Einzelstaaten ist entweder ausdrücklich durch die Reichsgesetzgebung gesteckt oder stillschweigend durch den Satz gegeben, dass alles, was nicht ausdrücklich zur Kompetenz des Reiches gezogen ist, den Einzelstaaten verblieben ist. In dem Umstande, dass es noch zahlreiche und wichtige Gebiete staatlicher Thätigkeit giebt, wo die Einzelstaaten aus eigenem, nicht abgeleitetem Recht, nach selbstgegebenen Gesetzen, zu handeln berufen sind, ist es begründet, dass sie nicht bloss als Körper der Selbstverwaltung, sondern als Staaten mit einer relativen Unabhängigkeit zu betrachten sind. Gerade dadurch wird dem deutschen Reiche der Charakter eines zusammengesetzten Staates aufgeprägt, welcher nicht bloss aus Provinzen oder Kommunalverbänden, sondern aus Staaten besteht.

§ 248.

3) Gleichheit der Rechte und Pflichten der Einzelstaaten.

Die Gliederstaaten des Reiches haben als solche gleiche Rechte und Pflichten; sie nehmen vor allem durch das Organ des Bundesrathes an der Willensbildung der Reichsgewalt theil. Durch diese grundsätzliche Gleichberechtigung wird aber nicht ausgeschlossen, dass dabei auch der Verschiedenheit der thatsächlichen Macht- und Grössenverhältnisse der Einzelstaaten Rechnung getragen wird. So bei der Zumessung der Stimmberechtigung im Bundesrathe. Dagegen haben alle Einzelstaaten für sich und ihre Angehörigen in gleicher Weise Anspruch auf Erfüllung derjenigen staatlichen Funktionen, welche das Reich übernommen hat, so auf Vertretung dem Auslande gegenüber, auf Rechtsschutz nach aussen und innen, auf militärische Vertheidigung. Den gleichen Rechten stehen grundsätzlich gleiche Pflichten gegenüber. Sämmtliche Einzelstaaten sind der Reichsgewalt gleichmässig untergeordnet und derselben zu verfassungsmässigem Gehorsam verpflichtet. Der Reichsgewalt stehen zur Geltendmachung dieser Gehorsamspflichten gleichmässig auch Zwangsmittel zu Gebote. Nichterfüllung der Bundespflichten kann Bundesexekution herbeiführen, falls alle anderweitigen Mahnungen zur Erfüllung dieser Pflichten fruchtlos bleiben. Ebenso findet in Betreff der militärischen und finanziellen Pflichten eine gleiche Verpflichtung der Einzelstaaten statt, wobei die qualitativ

gleiche Verpflichtung, ebensowenig wie bei der Berechtigung, die quantitative Verschiedenheit der Leistungen nicht ausschliesst. Stellung der Kontingente und Leistung der Matrikularbeiträge müssen stets nach gleichem Maassstab auferlegt werden. Was dem einen recht ist, ist dem andern billig. Sogen. Prägravationen sind grundsätzlich ausgeschlossen. Von dieser grundsätzlichen Gleichberechtigung machen die sogen. Sonderrechte eine Ausnahme, welche nur einzelnen Bundesgliedern zukommen, nicht allen.

§ 249.

4) Sonderrechte der Einzelstaaten[1].

Wir bezeichnen diejenigen Rechte, welche nur einzelnen Bundesstaaten, nicht allen, im Verhältnisse zur Gesammtheit zukommen, mit dem Namen »der Sonderrechte«. Dieselben zerfallen in zwei Gattungen, die wir als positive und negative Sonderrechte bezeichnen können. Die ersteren bestehen darin, dass einzelnen Staaten ein über das Durchschnittsmaass hinausgehender Antheil an der Mitbestimmung des Reichswillens, eine weitergehende Betheiligung am Reichsregiment eingeräumt ist, als den übrigen nach der allgemeinen Rechtsregel zusteht, während die negativen Sonderrechte darin bestehen, dass die Reichsgewalt, gewissen Einzelstaaten gegenüber, in der Ausübung ihrer Hoheitsrechte beschränkt ist, dass sie sich auf gewisse Gegenstände nicht erstreckt, welche den anderen Staaten gegenüber zur Zuständigkeit der Reichsgewalt gerechnet werden. Nur auf letztere Klasse passt, was Laband als Merkmal aller Sonderrechte angiebt, »dass sie auf Nichtanwendung der verfassungs- und gesetzmässigen Principien beruhen«. Zorn bezeichnet sie daher treffend auch als Ausnahmerechte, während man sie gewöhnlich Reservatrechte nennt. Die erste Klasse begründet dagegen keine Ausnahmerechte; sondern diese positiven Sonderrechte bilden vielmehr ein nothwendiges Glied im Organismus der Reichsverfassung, sie sind organischer Natur und nichts weniger als Anomalie, so z. B. das einzig dastehende Recht des Einzelstaates Preussen auf das Bundespräsidium, jetzt das Kaiserthum, welches das wichtigste Fundament des ganzen Reichsgebäudes ist.

[1] Laband, Staatsr. B. I S. 113 ff. G. Meyer, § 164 S. 419 ff. Zorn, § 5 S. 81 ff. Hänel, Die vertragsmässigen Elemente. S. 207 ff. Laband, Der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht. Annalen des deutschen Reiches 1874. S. 1487 ff. E. Löning, Die Sonderrechte der deutschen Staaten und die Reichsverfassung. Annalen 1875. S. 337 ff.

Zu den Sonderrechten erster Klasse gehören:

1) Die eben erwähnten Präsidialrechte der Krone oder des Einzelstaates Preussen.

2) Das Recht Bayerns auf 6 Stimmen im Bundesrathe, während diesem Staate sonst nach der allgemeinen Regel nur 4 Stimmen zukommen würden. Da sonst die Stimmenvertheilung im Bundesrathe auf einem allgemeinen Princip beruht, wie unten näher ausgeführt werden wird, so kann dieselbe auch nicht zu den Sonderrechten der Einzelstaaten gerechnet werden, wie Laband gegen Löning richtig ausgeführt hat.

3) Das Recht Bayerns und Württembergs auf einen ständigen Sitz im Bundesrathsausschuss für Landheer und Festungen (Reichsverfassung Artikel 8. Württembergische Militär-Konvention § 15. Reichsverfassung, Abschnitt XI. Schlusssatz). Thatsächlich dasselbe Recht steht Sachsen zu, aber es hat einen anderen staatsrechtlichen Charakter.

4) Das Recht Bayerns, Württembergs und Sachsens auf einen Sitz im Bundesrathsausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten, in welchem Bayern ausserdem zum ständigen Vorsitz berechtigt ist.

5) Das Recht Bayerns auf den Vorsitz im Bundesrathe im Falle der Verhinderung Preussens (Bayerisches Schlussprotokoll IX).

6) Das Recht Bayerns, dass seine Gesandten bevollmächtigt werden sollen, die Reichsgesandten in Verhinderungsfällen zu vertreten.

Zu den Sonderrechten zweiter Klasse, den Ausnahme- oder Reservatrechten, gehören folgende:

1) Das Recht Hamburgs und Bremens auf Exemtion von der Zollgesetzgebung des Reichs, als Freihäfen. (Ueber das Eigenthümliche dieses Sonderrechts vgl. unten § 301. Anmerkung am Schlusse).

2) Das Recht Badens auf Exemtion von der Reichsgesetzgebung über Besteuerung des inländischen Bieres und Branntweins sowie Bezug der aus diesen Steuerquellen fliessenden Einnahmen (Reichsverfassung Artikel 35).

3) Folgende Exemtionen Württembergs:

a) das gleiche Ausnahmerecht wie Baden;

b) die Einrichtungen und Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens und die Einnahme der Post und Telegraphie sind Württemberg vorbehalten. Ebenso der Erlass der reglementarischen und Tarifbestimmungen für den inneren Verkehr Württembergs, sowohl der Post als auch der Telegraphie; desgleichen die vertrags-

mässige Regelung des unmittelbaren Post- und Telegraphenverkehrs Württembergs mit seinen dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten (Artikel 52 der Reichsverfassung). Auch sollen Bestimmungen über neu zu konstituirende Vorrechte der Post für den inneren Verkehr Württembergs nur mit Zustimmung dieses Staates durch die Reichsgesetzgebung eingeführt werden (Schlussprotokoll vom 25. November 1870. III);

c) theilweise Exemtion von der Reichseisenbahngesetzgebung nach Maassgabe des Schlussprotokolls Ziffer II. Reichsverfassung Artikel 45;

d) die Bestimmungen der Reichsverfassung über das Reichskriegswesen (Abschnitt XI, Artikel 57—68) finden in Württemberg nur nach näherer Bestimmung der Militärkonvention vom 21/25. November 1870 Anwendung.

4) Am reichsten mit Sonderrechten der zweiten Klasse ist Bayern bedacht:

a) Hinsichtlich der Besteuerung des inländischen Branntweins und Bieres geniesst Bayern dieselbe Befreiung, wie Württemberg und Baden. Reichsverfassung Artikel 35, Absatz 2. Artikel 38;

b) die Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches ist ausgeschlossen hinsichtlich der Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse, wohin auch das Verehlichungswesen in staatspolizeilicher und heimathrechtlicher Beziehung gehört (Reichsverfassung Artikel 4, Nr. 1. Schlussprotokoll vom 23. November 1870. Ziffer I);

c) die Reichsgesetzgebung über die Immobiliarversicherung kann in Bayern nur mit Zustimmung der bayerischen Regierung in Kraft treten (Schlussprotokoll IV);

d) die dem Reiche in den Artikeln 42—46 der Reichsverfassung beigelegten Rechte hinsichtlich des Eisenbahnwesens haben für Bayern keine Geltung. Dem Reiche steht jedoch auch Bayern gegenüber das Recht zu, im Wege der Gesetzgebung einheitliche Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesvertheidigung wichtigen Eisenbahnen aufzustellen;

e) hinsichtlich des Post- und Telegraphenwesens hat Bayern dasselbe Reservatrecht wie Württemberg, abgesehen von dem Vorbehalte Württembergs wegen der neu einzuführenden Vorrechte der Post (Reichsverfassung Artikel 52);

f) die sämmtlichen Bestimmungen der Reichskriegsverfassung, wie sie in Abschnitt XI der Reichsverfassung enthalten sind, kommen in Bayern nur nach Maassgabe des Bündnissvertrages vom

23. November 1870 unter III § 5 zur Anwendung; insbesondere ist Bayern hinsichtlich seines Militäretats von den Vorschriften der Reichsverfassung Artikel 69, 71 und 72 in der Weise eximirt, dass dieselben nur nach Maassgabe der unter Nr. 4 genannten Vertragsbestimmungen zur Anwendung kommen.

Der gemeinsame juristische Charakter beider inhaltlich verschiedener Arten von Sonderrechten besteht darin, dass auf beide der Absatz 2 des Artikels 78 der Reichsverfassung Anwendung findet, welcher lautet: »Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in dem Verhältnisse zur Gesammtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden«.

Dieser vielbedeutende Satz war in der norddeutschen Bundesverfassung nicht enthalten, er taucht zuerst in dem Vertrage zwischen dem norddeutschen Bunde, Baden und Hessen vom 15. November 1870 auf und kehrt wieder in den Verträgen mit Bayern vom 23. November 1870 und mit Württemberg vom 25. November 1870 Aus diesen Verträgen ist er in die gegenwärtige Redaktion der Reichsverfassung übergegangen. Ueber Sinn, Tragweite und Umfang des Satzes bestehen abweichende Ansichten.

Vor allem muss derselbe im Zusammenhange mit dem ersten Abschnitt des Artikels 78 aufgefasst werden, mit welchem dieser Satz absichtlich in Verbindung gesetzt worden ist. Absatz 1 besagt: »Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung; sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben«. Dadurch ist jede Verfassungsänderung ausdrücklich auf den Weg der Gesetzgebung verwiesen. Der frühere Streit[1] über die Berechtigung einer Kompetenzerweiterung ist damit aus dem praktischen Staatsrechte verschwunden. Eine Erweiterung der Reichskompetenz bedarf keineswegs, wie eine frühere Doktrin behauptete, eines

[1] Zu Zeiten des norddeutschen Bundes erklärten sich gegen die sog. Kompetenz-Kompetenz H. Böhlau, Kompetenz-Kompetenz? 1869. H. A. Zachariä, Die Verfassungsänderungen nach Artikel 78 der norddeutschen Bundesverfassung. 1869. H. Böhlau, Replik zur Kompetenz-Kompetenz; für die Kompetenz-Kompetenz: die Kompetenz des norddeutschen Bundes aus Artikel 78 der Bundesverfassung. Von einem Mitgliede des konstituirenden Reichstages. 1870. Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes. S. 34. von Martitz, Betrachtungen. S. 10. Hiersemenzel, Die Verfassung des norddeutschen Bundes. S. 34.

neuen Vertragsschlusses unter allen Einzelstaaten; sie ist nichts als eine Verfassungsänderung und kann durch ein verfassungsänderndes Gesetz bewirkt werden. Thatsächlich ist das Zustandekommen eines solchen durch Artikel 78 sehr erschwert, indem schon 14 Stimmen im Bundesrathe dasselbe unmöglich machen können, juristisch bleibt es aber doch ein Akt der Reichsgesetzgebung, zu welchem der Wille der gesetzgebenden Faktoren der Reichsgewalt ausreicht, zu welchem keine Zustimmung eines oder aller Einzelstaaten erforderlich ist. Nur für die Aufhebung oder Abänderung der sogen. Sonderrechte tritt zu dem Veto der 14 Stimmen im Bundesrathe noch ein weiteres erschwerendes Moment, die Zustimmung des berechtigten Staates. Auch hier findet die Aufhebung des Sonderrechtes in Form der Gesetzgebung statt, nur dass zwei erschwerende Momente hinzutreten: a) die verfassungsmässige Mehrheit im Bundesrathe, b) die Zustimmung des betreffenden Staates, dessen Sonderrecht abgeändert oder aufgehoben werden soll. Letztere Vorschrift hat einen durchaus singulären Charakter; sie darf nicht, wie das von Laband geschieht, als ein selbstverständliches Princip aufgefasst und über den Wortlaut hinaus ausgedehnt werden. Singulär ist diese Vorschrift, weil sie mit dem Geiste der Reichsverfassung, d. h. mit dem staatlichen Charakter des Reiches und seinem souveränen Gesetzgebungsrecht, in Widerspruch steht. Analogien aus dem älteren deutschen Reichsstaatsrechte sind hier unbrauchbar, weil hier, in mittelaltriger Weise, privatrechtliche Momente in das Staatsrecht hereinspielten, ebensowenig darf aus dem deutschen Bundesrechte deducirt werden, dass ein solcher Satz selbstverständlich sei, weil der deutsche Bund ein Gesellschaftsverhältniss souveräner, gleichberechtigter Staaten war, wo bei jeder Verfassungsänderung der Satz »melior est condicio prohibentis« zur Geltung kam; am wenigsten aber darf aus dem privatrechtlichen Korporationsbegriff irgend eine Folgerung für die Allgemeingültigkeit eines solchen Princips gezogen werden.

Diese Vorschrift darf aber auch nicht, wie dies von G. Meyer und Zorn geschieht, gegen den Wortlaut allzusehr beschränkt werden; sie muss vielmehr nach einer richtigen grammatischen Auslegung auf alle diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung erstreckt werden, »durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in dem Verhältnisse zur Gesammtheit festgestellt sind«. Es ist kein Grund vorhanden, warum diese Vorschrift nicht auch der ersten Klasse von Sonderrechten zu Gute kommen sollte, wodurch

die Reichsverfassung gewissen einzelnen Staaten weitergehende Befugnisse in Bezug auf die Betheiligung am Reichsregiment beilegt, als anderen. Auch hier sind es Befugnisse, welche die Verfassung »einzelnen« Staaten, nicht allen oder den einzelnen Staaten beilegt, sie beruhen nicht auf dem Principe der Gleichberechtigung, sondern auf dem der Bevorzugung. Dahin gehören vor allem die Präsidialbefugnisse Preussens, die vom Princip abweichende grössere Stimmenzahl Bayerns, dessen Sitz und Vorsitz im Bundesrathsausschuss für Heerwesen und Festungen u. s. w. Niemals aber darf diese singuläre Vorschrift auf Befugnisse der Einzelstaaten ausgedehnt werden, welche nicht ausdrücklich in der Reichsverfassung und den ihr gleichgestellten Verträgen anerkannt sind. »Rechte, welche nicht durch eine ausdrückliche Vorschrift der Reichsverfassung fest bestimmbar sind, stehen überhaupt nicht zur Frage« (Hänel). Das von Laband angenommene Sonderrecht, dass keinem Einzelstaate eine grössere Belastung oder Beschränkung auferlegt werden dürfe, als den übrigen, ist unerweisbar, wie dies von Löning schlagend dargethan ist. Allerdings ist es eine Billigkeitsrücksicht, dass alle Staaten, dem Reiche gegenüber, mit gleichem Maassstabe gemessen werden und keinem eine Mehrbelastung angesonnen wird, ohne seine Zustimmung; aber wo das Reichswohl es unbedingt verlangt, dass es dennoch geschehe, wird kein Sonderrecht verletzt, kein Protest des betreffenden Einzelstaats begründet. Es ist auch nicht bloss eine Machtfrage, sondern eine Rechtspflicht, dass der Einzelstaat sich einer solchen Maassregel zu Gunsten der Gesammtheit unterwirft. Der Reichsgewalt stehen die Einzelstaaten eben so gegenüber, wie jeder Staatsgewalt die ihr unterworfenen Individuen und Korporationen; sie soll die wohlerworbenen Rechte derselben achten und nicht in dieselben eingreifen. Wo aber das Gesammtwohl eine Veränderung oder Aufhebung wohlerworbener Rechte unbedingt erheischt, da bilden auch diese keine absolute Schranke für die Staatsgewalt. Nur fordert die Gerechtigkeit volle Entschädigung des Berechtigten. Wenn das Gesetz eine solche, wo sie möglich ist, nicht gewährt, so thut die Staatsgewalt materiell Unrecht; formell ist aber doch auch ein solches Gesetz rechtsbeständig und dem Verletzten steht kein Rechtsmittel gegen den Gesetzgeber zu. Ganz dasselbe gilt von dem Verhältnisse der Reichsgewalt zu den wohlerworbenen oder gesetzlich bestehenden Rechten der Einzelstaaten. »Jura singulorum« im Sinn des älteren Reichs- oder des deutschen Bundesrechtes existiren der souveränen Reichsgesetz-

gebung gegenüber nicht. Ein Reichsgesetz kann den Einzelstaaten auch die ihnen jetzt noch zustehenden Hoheitsrechte entziehen. Die einzige, aber auch völlig genügende Schutzwehr liegt in der Bestimmung des Artikels 78 Absatz 1 über Verfassungsänderungen, wozu auch Kompetenzerweiterungen gehören, die stets mit Kompetenzbeschränkungen der Einzelstaaten verbunden sind.

Dieser souveränen staatlichen Gesetzesgewalt des Reiches gegenüber machen nur die in Absatz 2 des Artikels 78 genau bezeichneten Sonderrechte einzelner Staaten eine Ausnahme, welche nur durch Verzicht des sonderberechtigten Staates beseitigt werden können. Ein solcher Verzicht wird dadurch erklärt, dass die Stimme des berechtigten Staates sich unter der dem Gesetze zustimmenden Mehrheit der Stimmen im Bundesrathe befindet. Eine Zustimmung des Landtages des betreffenden Staates ist von Reichswegen nicht erforderlich. Dem Reiche gegenüber wird der Wille des Einzelstaates durch die Abgabe der Stimme des Bevollmächtigten im Bundesrathe dargethan; wie die Instruktion des Bevollmächtigten zu Stande kommt, ist Sache des Landesstaatsrechtes. Das Reich ignorirt das Zustandekommen der Instruktion des Bevollmächtigten vollständig. Selbst eine mit Verletzung der Landesverfassung zu Stande gekommene Stimmabgabe ist nach Reichsrecht gültig, während allerdings das betreffende Ministerium für die Ertheilung der Instruktion der Landesvertretung nach Landesrecht verantwortlich bleibt, der Bevollmächtigte nach Staatsdienerrecht für eine instruktionswidrige Stimmabgabe zur Rechenschaft gezogen werden kann. Sollte selbst ein Ministerium in diesem Falle wegen Verletzung landesrechtlicher Normen oder wegen Gefährdung von Staatsinteressen nachträglich verurtheilt werden, das mit seiner Zustimmung zu Stande gekommene Reichsgesetz ist unanfechtbar und geht als solches allen Landesgesetzen vor. Diese Frage ist in den süddeutschen Landtagen eingehend behandelt worden. Ueberall haben die Regierungen einstimmig erklärt, dass die Zustimmung des betreffenden Bundesstaates durch seinen Bevollmächtigten im Bundesrathe ausgesprochen wird, dessen Instruktion lediglich von seiner Regierung ausgeht. Verschiedene Versuche, das entgegengesetzte Princip landesgesetzlich zu fixiren, wurden energisch zurückgewiesen (vgl. hierüber Seydel, Kommentar S. 273 ff.).

2*

§ 250.

III. Das Reichsgebiet[1].

Zum Begriffe des Staates gehört als nothwendiges Merkmal das Land, d. h. ein Theil der Erdoberfläche, welchen der betreffende Staat, mit Ausschluss aller fremden Staatsgewalten, staatlich beherrscht. Wie das Volk, d. h. der Inbegriff der beherrschten Individuen, die persönliche Grundlage des Staates ist, so ist das Land die dingliche (»Land und Leute« § 10 S. 16). Als Objekt der Staatsherrschaft bezeichnen wir diesen Theil der Erdoberfläche als das Gebiet eines Staates, Staatsgebiet, die auf dasselbe gerichtete Wirksamkeit der Staatsgewalt als Gebietshoheit. Es ist unlogisch, besondere Befugnisse und Ausflüsse dieser Gebietshoheit anzunehmen und daraus eine Reihe besonderer Hoheitsrechte zu machen. Die Gebietshoheit ist nichts anderes als die Staatsgewalt in ihrer räumlichen Begrenzung auf das ihr staatlich unterworfene Land. Wegen des ausschliesslichen Charakters der Staatsherrschaft über das Land bezeichnet man dieselbe wohl auch als Eigenthum, ohne dass man dabei irgendwie an privatrechtliches Eigenthum denkt. Diese Auffassung tritt besonders in allen völkerrechtlichen Beziehungen hervor, wo sich die Staaten, als gleichberechtigte Subjekte, mit ihren geschlossenen Staatsgebieten gegenüberstehen. Alles, was sich in, unter, auf und über dem Staatsgebiete befindet, unterliegt auch der staatlichen Gebietshoheit: »Quicquid est in territorio, est etiam de territorio«.

Da nun das deutsche Reich ein Staat ist, so muss es auch sein Staatsgebiet haben, über welches es seine Gebietshoheit ausübt. Diese wird aber durch den bundesstaatlichen Charakter des Reiches eigenthümlich modificirt. Das Reichsgebiet besteht aus den Staatsgebieten sämmtlicher Bundesstaaten. Das Reich übt über dieses Gesammtgebiet seine Gebietshoheit, soweit seine Zuständigkeit reicht; jeder Einzelstaat hat aber ebenfalls die Gebietshoheit über sein Territorium innerhalb der ihm verbliebenen Kompetenz. Räumlich treffen die Gebietshoheit des Reiches und der Einzelstaaten in Betreff desselben Gebietes zusammen, sachlich oder inhaltlich sind sie geschieden durch die verfassungsmässig zwischen

---

[1] v. Gerber, Staatsr. § 22. Laband, Staatsr. § 20. Zorn I, S. 69 ff. G. Meyer, § 74. Pözl, Art. Staatsgebiet im Staatswörterbuch B. IX. S. 720 ff. Fricker, Vom Staatsgebiet. Tübingen 1867.

ihnen gezogene Kompetenzgrenze. Obgleich innerhalb des einheitlichen Reichsgebietes von Inland und Ausland nicht mehr die Rede sein kann, so hat doch die einzelstaatliche Gebietshoheit ihre Bedeutung nicht verloren; wie ja auch innerhalb eines einfachen Staates die Gemeinden und andere Körper der Selbstverwaltung gewisse Bezirke obrigkeitlich beherrschen, ohne dass dadurch die Gebietshoheit des Staates in Frage gestellt wird.

Das Gebiet des heutigen deutschen Reiches ist durch Artikel 1 der Reichsverfassung in der Weise festgestellt, dass dasselbe aus den Staatsgebieten seiner 25 Einzelstaaten besteht. Dazu sind die durch das Reichsgesetz vom 9. Juni 1871 betr. »die Vereinigung von Elsass und Lothringen mit dem deutschen Reiche« im Präliminarfrieden vom 26. Februar 1871 von Frankreich abgetretenen Gebiete gekommen, welche einen Theil des Reichsgebietes ausmachen, ohne dass daneben eine einzelstaatliche Gebietshoheit besteht. Diese anomale Stellung der Reichslande wird in einem besonderen Abschnitte im Zusammenhange erörtert werden.

Das Gebiet des heutigen deutschen Reiches ist ex jure novo festgestellt, ohne jede Rücksichtnahme auf den Gebietsumfang des älteren deutschen Reiches und des deutschen Bundes. Das ältere deutsche Reich war in Betreff seines Umfangs und seiner Grenzen sehr unbestimmt (§ 27). Dasselbe erhob Ansprüche der weitgehendsten Art auf fremde Königreiche und Lande und streifte die Reminiscenzen des mittelaltrigen dominium mundi niemals ganz ab, war aber daheim, innerhalb Deutschlands selbst, nicht einmal seiner Gebietshoheit sicher. Die einzelnen Territorien sperrten sich so engherzig von einander ab, dass die grundsätzliche Einheit des Reichsgebietes praktisch fast nirgends zur Geltung kam. Der deutsche Bund nahm bei seiner Errichtung auf die ehemalige Reichszugehörigkeit der Landestheile Rücksicht, liess sich aber dadurch keineswegs allein bestimmen. Auch er stellte seinen Gebietsumfang aus eigenem Rechte neu fest. Derselbe bestand aus den Gebieten der Einzelstaaten, die mit ihrem ganzen Staatsgebiete beitraten. Bei anderen Staaten, wie bei Oesterreich und Preussen, lagen besondere Erklärungen vor, welche ihrer Provinzen zum Bundesgebiete gezählt werden sollten. Zwei auswärtige Monarchen, die Könige von Dänemark und der Niederlande, besassen, als Bundesfürsten, deutsche Lande, der erstere das Grossherzogthum Luxemburg und das Herzogthum Limburg, der letztere die Herzogthümer Lauenburg und Holstein. Uebrigens kannte der deutsche Bund, als

völkerrechtlicher Verein souveräner Staaten, kein einheitliches Staatsgebiet, sondern bestand lediglich aus den Gebieten seiner 34 Einzelstaaten. Als der deutsche Bund im Jahre 1866 rechtlich aufgelöst war, hörte jeder Zusammenhang der einzelstaatlichen Gebiete von selbst auf. Der norddeutsche Bund konstituirte sein Staatsgebiet aus den Gebieten der 22 beitretenden Staaten, ganz unabhängig von dem Umfange des ehemaligen deutschen Bundes. Diesem gegenüber hatte der norddeutsche Bund Gewinn und Verlust zu verzeichnen. Sämmtliche österreichische Provinzen, die bis dahin zum deutschen Bunde gehört hatten, Luxemburg und Limburg, sowie das Fürstenthum Liechtenstein, blieben ausserhalb des Bundes, ebenso die drei süddeutschen Staaten, Bayern, Württemberg und Baden. Hessen-Darmstadt trat nur mit seinen nördlich vom Main gelegenen Gebietstheilen bei. Dagegen wurden die preussischen Provinzen Ost- und Westpreussen, sowie das Grossherzogthum Posen, ebenso Schleswig neu aufgenommen. Dem neuen deutschen Reiche traten am 1. Januar 1871 bei Bayern, Württemberg und Baden mit ihrem ganzen Gebiete, das Grossherzogthum Hessen jetzt auch mit seinen südlich vom Main gelegenen Gebietstheilen. Am 9. Juni 1871 wurde auch Elsass und ein Theil von Lothringen einverleibt. Damit hat das deutsche Reich seinen territorialen Abschluss erreicht. Alle Ansprüche auf verloren gegangene Gebietstheile des älteren Reiches, die sog. avulsa imperii, sowie auf ehemalige Bundeslande, liegen ihm fern.

Während sich in den inneren Verhältnissen die Gebietshoheit des Reiches und der Einzelstaaten mannigfach durchkreuzt, beschränkt und ergänzt, erscheint das Reichsgebiet, dem Auslande gegenüber, als eine geschlossene Einheit. Der Reichsgewalt stehen in dieser Beziehung alle Rechte zu, welche nach dem Völkerrechte der Staatsgewalt eines souveränen Einheitsstaates gegenüber zukommen. Vor allem hat das Reich allein den militärischen Schutz gegen Angriffe von aussen in die Hand genommen. Die geringste Verletzung eines einzelstaatlichen Gebietes durch eine auswärtige Macht ist Verletzung des Reichsgebietes, wofür das Reich völkerrechtliche Genugthuung zu fordern hat. Aber nicht bloss gegen Angriffe fremder Staaten, sondern auch gegen verbrecherische Unternehmungen Einzelner schützt die Reichsgewalt das Reichsgebiet. Nach Artikel 81 des Reichsstrafgesetzbuches wird als Hochverräther bestraft, »wer es unternimmt, das Bundesgebiet ganz oder theilweise einem fremden Staate einzuverleiben oder einen Theil

desselben vom Ganzen loszureissen«. Die speciellen Vorschriften der Reichsverfassung, welche sich auf den Schutz des Reichsgebietes gegen äussere Angriffe und innere Störungen beziehen, werden zweckmässig bei den einzelnen Materien abgehandelt, so die Mobilmachung und kriegsbereite Aufstellung des Reichsheeres oder eines Truppentheils, die Anlegung von Festungen im Reichsgebiete, die Verhängung des Belagerungszustandes u. s. w.

§ 251.

IV. Die Reichsangehörigen[1].

Wie jeder Staat, so hat auch das deutsche Reich in Land und Volk seine dingliche und persönliche Grundlage. Die das Volk bildenden Individuen bezeichnen wir als Unterthanen, Staatsbürger, Staatsgenossen, Staatsangehörige. Das deutsche Reich, als wahrer Staat, zählt als Glieder nicht nur 25 Einzelstaaten, sondern 45 Millionen Deutscher. Es hebt den Begriff des Staates auf, wenn man, wie Laband, das deutsche Reich als eine Korporation betrachtet, die wieder nur aus Korporationen besteht (S. 45). Die unmittelbare Verbindung, die Hingebung zu Gehorsam und Treue muss zwischen dem Staate und menschlichen Individuen stattfinden. Somit sind alle Deutschen in staatsrechtlichem Sinne unmittelbare Unterthanen, Glieder, Genossen des Reiches. »Die Eigenschaft der Mitgliedschaft, des Substrates ist nicht ausschliesslich auf die Einzelstaaten beschränkt, sondern umfasst auch die Unterthanen, insoweit sie unmittelbar der Reichsgewalt unterworfen sind« (Hänel). Dieser Begriff der Unterthanschaft wird aber dadurch eigenthümlich modificirt, dass das deutsche Reich kein einfacher, sondern ein zusammengesetzter Staat ist (§ 138. S. 348), in welchem die Staatsaufgabe theils durch die Centralgewalt, theils durch die Einzelstaaten gelöst wird. Nothwendige Folge davon ist für jeden Deutschen ein doppeltes Bürgerrecht, eine doppelte Staatsgenossenschaft. Dieser unleugbare Dualismus darf aber nicht so gedacht werden, als ob sich diese beiden Bürgerrechte in ganz getrennten Sphären bewegten. Wie die Staatsthätigkeit des Reiches aufs engste und mannigfachste mit der der Einzelstaaten

[1] Lehrbuch. Buch I. Kap. III. Lit. § 136. Not. 1. v. Gerber, Grundz. §§ 15—17. Besonders Anl. II. Laband, I. §§ 13—19. v. Rönne, I. 99 ff. G. Meyer, Lehrb. §§ 75—79. S. 213—226. Seydel, Kommentar S. 43 ff. und bei Hirth Ann. 1876. S. 135—179. Zorn I, Buch V. §§ 15—17. S. 252—295.

verschlungen ist, so greifen auch Reichsbürgerrecht und Staatsbürgerrecht der Einzelstaaten in einander über. In manchen Beziehungen beherrscht das Reich seine Unterthanen unmittelbar und ausschliesslich, in andern nimmt es nur die Gesetzgebung und Oberaufsicht in Anspruch und überlässt den Einzelstaaten die Ausführung und Verwaltung, in andern Beziehungen gebührt den Einzelstaaten nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Gesetzgebung. Der scheinbar bedenkliche Keim zu Konflikten, welcher in diesem Dualismus des Bürgerrechts liegt, wird aber dadurch überwunden, dass das Reich in allen Beziehungen das endgültig entscheidende Wort zu sprechen hat, indem jedes Reichsgesetz ausnahmslos jedem Landesgesetz vorgeht, das Reich die souveräne Staatsgewalt in Deutschland ist.

Das ältere deutsche Reich, als zusammengesetzter Staat, kannte zwar grundsätzlich ein Reichsbürgerrecht. Dasselbe war aber durch die Dazwischenschiebung der Territorialgewalten verkümmert und unentwickelt geblieben. Der deutsche Bund, als ein völkerrechtlicher Staatenverein, musste grundsätzlich ein Bürgerrecht verneinen, da man nur Bürger oder Unterthan eines Staates, niemals einer Staatenkonföderation sein kann. Der norddeutsche Bund, als ein Bundesstaat, brachte mit Nothwendigkeit auch den Begriff eines gemeinsamen Bürgerrechtes mit sich. Dasselbe war mit seiner staatsrechtlichen Begründung von selbst gegeben. Keineswegs darf es aber, wie Laband näher ausführt, in Artikel 3 der Reichsverfassung gefunden werden, welcher lautet:[1] »Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, dass der Angehörige (Unterthan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäss zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in Betreff der Rechtsverfolgung und des

---

[1] Insofern hatte auch Braun-Wiesbaden Recht, als er im verfassungsgebenden Reichstag (Stenogr. Ber. S. 131) sich über Artikel 3 folgendermaassen aussprach: »Das ist kein deutsches Indigenat, das ist eine Vergünstigung, wie man sie durch völkerrechtliche Verträge mit fremden Staaten stabilirt, aber von einem gemeinsamen Bürgerrecht ist es himmelweit verschieden.« Der Artikel selbst ist der Konstitution der Vereinigten Staaten nachgebildet A. IV sect. 2 § 1: »The citizens of each state shall be entitled to all privileges and immunities of citizens in the several states.«

Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist. Kein Deutscher darf in der Ausübung dieser Befugniss durch die Obrigkeit seiner Heimath oder durch die Obrigkeit seiner Heimath oder durch die Obrigkeit eines andern Bundesstaates beschränkt werden.«

Durch diesen Artikel war weiter nichts bestimmt, als dass die Angehörigen des einen deutschen Staates in keinem andern deutschen Staate schlechter gestellt werden dürfen, als die eigenen Angehörigen, dass alle Zurücksetzungen, welche die Landesgesetzgebungen damals noch so vielfach über die Angehörigen anderer deutschen Staaten verhängten, unmittelbar und sogleich aufgehoben sind. Insofern gab dieser Artikel 3 nicht nur, wie einige wollten, eine blosse Direktive für die Gesetzgebung der Zukunft, sondern unmittelbar anwendbares Recht, welches eine Unmasse veralteter Bestimmungen sogleich beseitigte. Auf der andern Seite bildete derselbe aber auch eine Beschränkung für die zukünftige Landesgesetzgebung, indem dieselbe niemals solche Zurücksetzungen neu einführen durfte. Dagegen bestanden alle die Beschränkungen unverändert fort, welche den Staatsangehörigen ebenso gut betrafen, wie den Angehörigen anderer deutschen Staaten. In Ländern, wo die Freizügigkeit durch Einspruch der Gutsherrschaft und Gemeinde noch sehr beschränkt war, musste sich der Angehörige eines andern deutschen Staates diesen Beschränkungen ebenso gut unterwerfen, wie der Einheimische; wo der Zunftzwang bestand, fesselte ihn dieser ebenso, wie den Landesangehörigen. Erst nach und nach hat der wesentlich negative Inhalt des Artikel 3 dadurch positiven Gehalt gewonnen, dass die fortschreitende Reichsgesetzgebung die noch bestehenden Beschränkungen, welche den Einheimischen, wie den Angehörigen anderer deutschen Staaten gleichmässig trafen, immer mehr beseitigte, indem sie Gewerbefreiheit und Freizügigkeit einführten, indem sie den Rechtsschutz durch die grossen Justizgesetze einheitlich regelte.

Durch diese gemeinrechtliche Regelung der wichtigsten Rechtsverhältnisse hat der Artikel 3, welcher in die Partikulargesetzgebung einzugreifen bestimmt war, wesentlich an Bedeutung verloren. Keineswegs hat dieser Artikel 3 aber beabsichtigt, das Staatsbürgerrecht der Einzelstaaten als solches aufzuheben oder ganz in das Reichsbürgerrecht aufgehen zu lassen. Er giebt dem Angehörigen jedes deutschen Staats allerdings das Recht zur Erlangung des Staatsbürgerrechts in jedem andern deutschen Staate. Aber immerhin muss es selbständig erworben werden Es müssen gewisse

Voraussetzungen erfüllt werden, welche die Landesgesetzgebung feststellen kann; nur darf sie den nicht landesangehörigen Deutschen nicht anders behandeln als den Einheimischen. Besonders kann jeder Staat die aktiven staatsbürgerlichen Rechte landesgesetzlich noch an bestimmte Bedingungen binden, z. B. Wahlrecht und Wahlfähigkeit an einen Census, an ein bestimmtes Alter u. s. w. Nur in einem Punkte hat die Reichsgesetzgebung in das Landesrecht eingegriffen und die Landesgesetzgebung beschränkt, nämlich durch das Gesetz vom 3. Juli 1869, wonach »die Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte nirgends im Reiche abhängig gemacht werden darf von Voraussetzungen, welche sich auf das Religionsbekenntniss beziehen. Alle diese noch etwa bestehenden landesgesetzlichen Beschränkungen sind damit ohne weiteres aufgehoben und dürfen in Widerspruch mit diesem Gesetze nicht wieder eingeführt werden.« In dem bayerischen Schlussprotokolle Nr. II wurde ausdrücklich anerkannt: »dass unter der Gesetzgebungsgewalt des Bundes über Staatsbürgerrecht nur das Recht verstanden werden soll, die Bundes- und Staatsangehörigkeit zu regeln und den Grundsatz der politischen Gleichberechtigung aller Konfessionen durchzuführen, dass sich im Uebrigen diese Legislation nicht auf die Frage erstrecken soll, unter welchen Voraussetzungen jemand zur Ausübung politischer Rechte in einem Einzelstaate befugt sei.« In dem Fortbestande des aktiven Staatsbürgerrechts der Einzelstaaten zeigt sich recht deutlich, dass Deutschland kein Einheits-, sondern ein Bundesstaat ist. Der Satz des Artikel 3, dass jeder Angehörige des deutschen Reichs in jedem Einzelstaate als Inländer zu behandeln oder vielmehr dem Inländer rechtlich gleichzustellen ist, besagt keineswegs, dass jeder Reichsangehörige in jedem deutschen Staate, in welchem er sich aufhält, von Rechtswegen Staatsbürger wird. Weder langjähriger Aufenthalt, noch Domicil giebt von selbst Staatsbürgerrecht. Der Bayer, der in Breslau, der Preusse, der in Dresden seinen Wohnsitz genommen hat, kann daselbst das Wahlrecht zum deutschen Reiche ausüben, kann aber nicht zum preussischen bez. zum sächsischen Landtage mitwählen oder gewählt werden. Darin hat sich durchweg die fortgeltende Bedeutung des Staatsbürgerrechtes der Einzelstaaten erhalten, während die Betheiligung an den Wahlen der Kommunalverbände auch den Angehörigen anderer deutschen Staaten hier und da eingeräumt wird.

Das deutsche Reichsbürgerrecht kann nie selbständig erworben

werden oder verloren gehen. Es ist mit dem Erwerbe und Verluste des Staatsbürgerrechtes im Einzelstaate untrennbar verbunden. Darum ist sein Erwerb und Verlust bereits im Landesstaatsrecht, nach Maassgabe des Gesetzes vom 1. Juni 1870, erörtert worden (§ 139. S. 349 ff.). Ebenso sind die Grundpflichten und Grundrechte der Bürger vom Standpunkte des Reiches, wie der Einzelstaaten bereits oben abgehandelt worden, da hier, selbst in der Theorie, eine Scheidung undurchführbar oder wenigstens unzweckmässig sein würde. Hier mögen nur die Punkte noch eine besondere Erwähnung finden, in welchen sich die staatliche Einheit Deutschlands, in Betreff aller Reichsangehörigen, besonders charakteristisch offenbart:

1) Jeder Deutsche hat das Recht der Freizügigkeit im ganzen deutschen Reiche. In dieser Beziehung wird zwischen Staatsangehörigen und nicht staatsangehörigen Deutschen nicht mehr unterschieden. Deutschland erscheint in dieser Beziehung als ein einheitliches Staatsgebiet. Durch das Reichsgesetz vom 1. Nov. 1867 über die Freizügigkeit, sowie durch die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869 und durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 hat dieser Grundsatz eine umfassende specialgesetzliche Durchführung erhalten.

2) Kein Deutscher darf aus dem Reichsgebiete verwiesen werden, während die Ausweisung von Nichtdeutschen im Ermessen der Behörden steht, wenn eine solche im öffentlichen Interesse geboten ist.

3) Kein Deutscher darf einer ausländischen Regierung jemals zur Verfolgung oder Bestrafung ausgeliefert werden. Verbrechen und Vergehen, welche Deutsche im Auslande begangen haben, werden in Deutschland bestraft, soweit das Reichsstrafgesetzbuch dies ausdrücklich vorschreibt. Ueber die Auslieferung von Ausländern wegen der im Auslande begangenen Verbrechen entscheiden die allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze, insbesondere die Auslieferungsverträge. Dagegen bildet das Reich, in Betreff der Rechtspflege, besonders der Strafverfolgung, eine volle staatliche Einheit. Hier wird gar nicht mehr zwischen den Angehörigen der Einzelstaaten unterschieden. (Vgl. das Kapitel von der Justiz.)

4) Jeder Deutsche hat einen Anspruch auf den Rechtsschutz des Reiches im Inlande wie im Auslande. Zwar wird ersterer regelmässig durch die Gerichte der Einzelstaaten gewährt, welche reichsgesetzlich organisirt, doch aber Landesbehörden geblieben

sind. Wo dieselben aber durch Verweigerung oder Verzögerung der Justiz ihre Schuldigkeit nicht erfüllen, hat jeder Deutsche das Recht, um Abhülfe bei der Reichsgewalt nachzusuchen. Artikel 77 Reichsverfassung. Abgesehen von diesem ausnahmsweisen Hereingreifen der Reichsgewalt in die Rechtspflege der Einzelstaaten, übt das oberste Reichsgericht eine Kontrolle über alle Landesgerichte und giebt dadurch dem durch die Landesgerichte geübten Rechtsschutz eine höhere reichsgerichtliche Garantie.

5) Ebenso bedeutsam erweist sich der Schutz, welchen das Reich allen seinen Angehörigen im Auslande gewährt. Reichsverfassung Artikel 3 Absatz 6: »Dem Auslande gegenüber haben alle Deutschen gleichmässig Anspruch auf den Schutz des Reiches.« Die deutschen Gesandten und Konsuln haben die Pflicht, allen Reichsangehörigen ihren Schutz in möglichst wirksamer Weise angedeihen zu lassen. Das Reich selbst hat für die Ansprüche seiner Unterthanen gegen auswärtige Regierungen und Private mit allen völkerrechtlichen Mitteln einzutreten, wenn es sich von deren Rechtmässigkeit überzeugt hat. Es kann zu diesem Zwecke sowohl von friedlichen Mitteln, besonders diplomatischen Verhandlungen, wie von gelinderen und schärferen Zwangsmaassregeln Gebrauch machen. Gegenüber der vollständigen Schutzlosigkeit vergangner Jahrhunderte erscheint es als der grossartigste Fortschritt, dass jeder Deutsche jetzt stolz, wie der civis Romanus im Alterthum, wie der Engländer in der Neuzeit, am entferntesten Punkte der Erde, den Schutz seines mächtigen Nationalstaates anrufen kann, der ihm nie versagt werden wird, wo ihm das gute Recht zur Seite steht.

§ 252.

V. Staatsrechtliche Struktur der Reichsgewalt im Allgemeinen.

Seitdem die neuere Wissenschaft, der mittelaltrigen Patrimonialtheorie gegenüber, den bedeutsamen Fortschritt gemacht hat, den Staat als eine öffentlich-rechtliche Persönlichkeit zu begreifen, ist auch der alte Streit über die entgegengesetzten Principien der Fürsten- und Volkssouveränetät verschwunden, welche beide die Souveränetät ausserhalb des Staates selbst verlegten (§ 15. Meine Einl. S. 160—181). Jede Persönlichkeit muss einen Willen haben, welcher ihr nicht von aussen entgegengebracht, sondern aus ihr selbst erzeugt wird. Der Wille der Staatspersönlichkeit ist der Staatswille. Dass dieser nur im organischen Gemeinwesen des

Staates selbst, nicht in einer über oder ausser dem Staate stehenden Potenz ruhen kann, ist der Grundgedanke der allein richtig gedachten Theorie der Staatssouveränetät. Damit wird der Staat nicht mehr als das Objekt, sondern als das Subjekt der Staatsgewalt gedacht. Da nun das deutsche Reich kein blosser Staatenverein, sondern ein wahrer Staat ist, so steht die Reichsgewalt, die Souveränetät, die suprema potestas imperii, dem Reiche selbst, als ideellem Rechtssubjekt zu[1]. Aber jede juristische Person des öffentlichen, wie des privaten Rechtes bleibt ein Abstraktum, welches nicht von Natur wie der Mensch, die physische Person, wollen kann, sondern einer Organisation, d. h. willensfähiger Organe bedarf, welche für sie wollen und handeln. Solche Organe zu besitzen, ist die charakteristische Eigenthümlichkeit jeder juristischen Person, also auch des Staates, mögen dieselben durch eine physische Person oder durch eine Kollektivpersönlichkeit dargestellt werden. Diesen Organen, als solchen, steht die Staatsgewalt nicht zu blosser Delegation, nicht bloss zur Handhabung oder Ausübung, sondern zu eigenem Rechte, wenn auch im Namen des Staates zu. In diesem Sinne muss auch das deutsche Reich, als Rechtssubjekt oder organisches Gemeinwesen, seine verfassungsmässigen Organe der Staatsgewalt haben. Die Reichsverfassung besitzt deren zwei, den Kaiser und den Bundesrath. Es giebt eine schiefe Vorstellung von unserer Reichsverfassung, wenn man entweder bloss den Kaiser oder bloss den Bundesrath als unmittelbares Organ der Staatsgewalt betrachtet. Der Kaiser ist nicht Monarch im Sinne des monarchischen Staatsrechtes der deutschen Einzelstaaten, aber er ist auch nicht bloss Beauftragter des Bundesrathes oder der verbündeten Regierungen, nicht bloss höchster Beamter, wie der Präsident einer Republik, sondern Mitträger der Reichssouveränetät aus eigenem Rechte. Dem Kaiser gebühren wesentliche Bestandtheile der Reichsgewalt, ohne welche eine

[1] Während das deutsche Territorialstaatsrecht ganz durch die Patrimonialtheorie beherrscht wurde, war der Gedanke der Staatssouveränetät auch im ältern Reichsstaatsrechte durchgedrungen. Schon früh wurde der Kaiser als derjenige angesehen, welcher des Reiches Rechte ausübte. Sachsensp. III. 52. § 1 und 54 § 2. Pütter instit. § 129: »Immo proprietas jurium, quae vel a solo Caesare exercentur, penes imperium est.« Man spricht nicht von kaiserlichen Lehen, sondern von Reichslehen (die Lehensherrlichkeit stand beim Reiche, der Kaiser war nur prodominus), nicht von einer kaiserlichen Stadt, sondern von einer Reichsstadt, oder man verband beides, z. B. kaiserliches und Reichskammergericht, kaiserlicher Reichshofrath. § 68. Meine Einl. § 68.

Staatsgewalt gar nicht gedacht werden kann; diese sind ihm, ohne jede Ableitung von einer andern Person, unmittelbar durch die Reichsverfassung übertragen. Neben dem Kaiser steht als zweites Organ der Bundesrath. Derselbe leitet seine Gewalt nicht vom Kaiser her, ist kein Ministerium desselben, sondern Mitträger der Souveränetät des Reiches. Diesen beiden Organen steht die Staatsgewalt des deutschen Reiches zu unmittelbarem, unabgeleitetem Rechte, in verfassungsmässiger Theilung, wenn auch mit verschiedenen Befugnissen zu. Eine solche Vertheilung der Staatsgewalt an mehrere Organe widerspricht der Einheit der Staatsgewalt nicht, indem dieselben auf ein verfassungsmässiges Zusammenwirken, auf ein organisches Ineinandergreifen angewiesen sind[1]. Selbstverständlich wird unter dem Bundesrathe nicht die Versammlung der zufällig gerade in Berlin anwesenden Bevollmächtigten, sondern ein aus einer Vielheit gebildetes einheitliches Kollegium, der Kollektivbegriff sämmtlicher Regierungen der Einzelstaaten verstanden. Der Reichstag dagegen ist nicht als Organ der Staatsgewalt, nicht als Mitträger der Souveränetät, sondern als Organ der Volksvertretung mit allerdings sehr wichtigen und einflussreichen Befugnissen anzusehen. Die Rechtsstellung dieser verschiedenen Organe, sowie das Zusammenwirken derselben zu einer einheitlichen Aktion, wird im speciellen Theile im Einzelnen dargestellt werden.

Anmerkung.

In Betreff der staatsrechtlichen Struktur der Reichsgewalt weichen die Schriftsteller über deutsches Reichsstaatsrecht von einander ab. Die Mehrzahl derselben erklärt »die Gesammtheit der verbündeten Regierungen« für das Subjekt der Reichsgewalt; so besonders Laband, G. Meyer und Zorn; dagegen schreibt H. v. Treitschke dem Kaiser eine »wirklich monarchische Gewalt« zu (Preuss. Jahrb. Nov. 1874 S. 538); nach L. v. Rönne kommt »in der Verfassung

[1] Auf dem gleichen Grundgedanken einer Theilung der Regierungsrechte zwischen zwei Organen beruhte der Verfassungsentwurf des s.g. Dreikönigsbündnisses vom 29. Mai 1849, welcher nicht ohne Einfluss auf den Entwurf der norddeutschen Bundesverfassung gewesen ist. Die officiellen Motive erläutern die Struktur der Reichsgewalt so: »Weder der Reichsvorstand, noch das Fürstenkollegium stellen für sich allein die Reichsregierung dar; diese existirt erst in der Verbindung beider.« Am prägnantesten stellte sich dieser Dualismus der Organe in der alten Hamburger Verfassung von 1712 Art. 1 dar, wonach »τὸ κυρίον oder das höchste Recht bei E.E. Rath und der Erbgesessenen Bürgerschaft inseparabili nexu, conjunctim und zusammen stehen soll.« (Meine Einl. § 60 S. 197).

des deutschen Reiches diejenige Auffassung zur Geltung, welche dem konstitutionellen Verfassungsrechte der monarchischen deutschen Einzelstaaten zu Grunde liegt. Die deutsche Reichsverfassung beruht mithin auf dem sog. monarchischen Princip in der richtigen Auffassung dieses Ausdruckes.« (Das Verfassungsrecht des deutschen Reiches. Leipz. 1872. S. 29. Anm. 4). Keine dieser beiden Ansichten wird der eigenthümlichen Natur des deutschen Reiches vollständig gerecht. Subjekt der Reichsgewalt ist das Reich selbst als staatsrechtliche Persönlichkeit, dasselbe besitzt aber zwei unmittelbare Organe oder Träger der Reichsgewalt in Kaiser und Bundesrath. Wir haben diese Ansicht gleich nach Gründung des norddeutschen Bundes (1867) ausgeführt, indem wir die Eigenart des neuen deutschen Bundesstaates darin erkannten, dass der wichtigste Theil der Centralgewalt dem Oberhaupt des mächtigsten Einzelstaates, als solchem, zu eigenem Rechte beigelegt ist. Die gleiche Ansicht hat dann F. v. Martitz in seiner Schrift (Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes S. 48) vertreten: »Der norddeutsche Bundesstaat hat sonach eine Theilung der Centralgewalt eintreten lassen. Für gewisse Angelegenheiten ruht sie bei der Gesammtheit der Bundesglieder und findet ihr Organ beim Bundesrathe, für andere ist sie bei der Präsidialmacht.« Dann hat sich O. Gierke in seinem höchst beachtenswerthen Vortrage (Das alte und das neue deutsche Reich, 1874) in diesem Sinne ausgesprochen. Darauf habe ich diese Auffassung in meinem preussischen Staatsrechte B. II. § 264 weiter vertreten. Am schlagendsten ist sie aber von Hänel in den Annalen des deutschen Reiches (1877 S. 91) ausgeführt, wo er nachweist, »dass es unrichtig und unlogisch ist, die Gesammtheit der Regierungen der Einzelstaaten als ausschliessliche Trägerin der Reichssouveränetät zu betrachten und aus dieser Gesammtheit nur ad hoc eine neue juristische Person zu machen.« Wenn man das Reich als selbständiges Rechtssubjekt und damit als Inhaber der Reichsgewalt mit Fug und Recht betrachtet, so bedarf es zur Bethätigung derselben nur Organe, welche für das Reich wollen und handeln. Dies sind aber die durch die Verfassung berufenen Organe, Kaiser und Bundesrath. Beide leiten ihre Befugnisse unmittelbar aus der Natur des Reichs als organischen Gemeinwesens, d. h. konkret ausgedrückt aus der Reichsverfassung ab. Es ist durchaus überflüssig und sinnverwirrend, zwischen das Reich als Rechtssubjekt und seine Organe noch als vermittelndes Glied »die Gesammtheit der verbündeten Regierungen« einzuschieben, welche bereits als Substrat (wenn auch nicht als alleiniges) der juristischen Person des Reiches in Betracht kommen, darin aber auch gerade in dem Organe des Bundesrathes ihre verfassungsmässige Vertretung finden.

Ebensowenig aber dürfen wir den Kaiser als Monarchen im Sinne des deutsch-konstitutionellen Staatsrechtes betrachten, welcher nach dem Wortlaute der Verfassungen der Einzelstaaten die gesammte Staatsgewalt in seiner Hand vereinigt und nur bei der Ausübung derselben an die Mitwirkung der Volksvertretung gebunden ist (§ 82 S. 185). Eine solche Koncentration der Staatsgewalt findet im deutschen Reiche nicht statt, der Kaiser theilt sie vielmehr mit einem zweiten Organe, dem Bundes-

rathe. Der heutige deutsche Kaiser ist Monarch ganz in dem Sinne, wie der Kaiser des ältern deutschen Reiches es war. Gerade in diesem Hauptpunkte findet eine überraschende Analogie zwischen dem alten und dem neuen deutschen Reiche statt. Die Souveränetät des Reiches steht heute bei Kaiser und Bundesrath, wie einst »bei Kaiser und Reich«, d. h. dem Reichstage von ehemals, welchem in der Theorie, wie officiell, ein wirkliches co-imperium, ein condominium an der Reichssouveränetät zugeschrieben wurde. Der Kaiser ist heutzutage in demselben Sinne Reichsoberhaupt, wie der Kaiser von ehedem, indem er zwar, wie dieser, die Souveränetät mit einem zweiten Organ theilt, dennoch aber als oberstes Organ dasteht, indem nur er den zweiten Faktor, den Bundesrath, wie einst der Kaiser von ehemals den Reichstag in Bewegung setzen, geschäftlich lenken und leiten kann. Das deutsche Reich ist keine Monarchie im strengen Schulbegriffe des deutschen Staatsrechts, aber in seiner Verfassung liegt ein starkes monarchisches Element, was nicht verkannt werden darf und mit der ganzen geschichtlichen Entwickelung Deutschlands zusammenhängt. »Der Ausdruck für die monarchische Tradition Deutschlands in unserer Verfassung liegt im Kaiser.« (Hänel im Reichstage von 1882, Stenogr. Ber. S. 780). Man hat logischer Weise nur die Wahl, den Kaiser als Reichsbeamten, als Beauftragten einer über ihm stehenden Potenz, »als Delegirten der verbündeten Regierungen« oder als selbständiges Organ der Reichsgewalt zu betrachten, welcher seine reichsoberhauptliche Stellung unmittelbar aus der Reichsverfassung ableitet und zu eigenem Rechte besitzt und ausübt. Tertium non datur. Nur die letztere Auffassung entspricht dem Geiste der Reichsverfassung und der Würde des nationalen Kaiserthums.

Specieller Theil.

Von den einzelnen Organen und Funktionen des deutschen Reiches.

Erste Abtheilung.

Von den Organen des deutschen Reiches.

Erstes Kapitel.

Der Kaiser[1].

§ 253.

I. Staatsrechtlicher Charakter des heutigen deutschen Kaiserthums.

Die Verfassung des norddeutschen Bundes unterschied sich dadurch von der Verfassung der übrigen Bundesstaaten, dass sie dem bei weitem mächtigsten Bundesgliede, dem Könige von Preussen, die wichtigsten Befugnisse der neubegründeten Centralgewalt übertrug. Man improvisirte nicht eine neue, in der Luft schwebende Centralgewalt, sondern knüpfte dieselbe an die bereits vorhandene Staatsmacht Preussens an. Das thatsächlich bestehende Uebergewicht Preussens wurde staatsrechtlich anerkannt und festgestellt. (Meine Einl. S. 432.) Die so dem Könige von Preussen verfassungsmässig übertragenen Rechte wurden aber nicht durch einen einheitlichen Titel zusammengefasst; seine schon damals oberhauptliche Stellung verbarg sich bescheiden hinter wenig sagenden Bezeichnungen. Die meisten Befugnisse standen ihm als Träger des Bundespräsidiums zu. Dahin gehörte die völkerrechtliche Ver-

[1] Laband a. a. O. §§ 24—26. G. Meyer, Lehrb. § 127. Seydel, Komment. S. 28 ff. 102 ff. von Mohl, S. 280 ff. v. Rönne, B. I. §§ 25—27. Zorn, § 10. S. 160 ff.

tretung des Bundes, die Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schliessung des Bundesrathes und des Reichstages, die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze, die Ernennung und Entlassung des Bundeskanzlers und der Bundesbeamten, die Oberaufsicht über alle Zweige der Bundesverwaltung. Auch mit dieser Benennung knüpfte man an einen gewohnten Namen an, an das Präsidium Oesterreichs im ehemaligen deutschen Bunde, aber hier nur dem Namen nach; denn welcher Unterschied zwischen jenem Präsidium, welches Oesterreich bis zum Jahre 1866 in der Bundesversammlung (nicht im Bunde) geübt und welches »keineswegs eine Direktorialgewalt oder ein materielles politisches Vorrecht bedeutete, sondern lediglich die formelle Leitung der Geschäfte betraf« (S. 97), und diesen wahrhaft oberhauptlichen und obrigkeitlichen Machtbefugnissen des Königs von Preussen, womit die norddeutsche Bundesverfassung ihn ausgestattet hatte. Während die civilen Befugnisse der Centralgewalt der Krone Preussen unter dem Namen des Bundespräsidiums übertragen wurden, überwies die Verfassung die militärischen in ebenso ausgiebiger Weise dem Könige von Preussen, als Bundesfeldherrn. Dieser hatte den Oberbefehl über die gesammte Bundesarmee in Krieg und Frieden, die Oberaufsicht über die Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit aller Truppentheile, die Bestimmung des Präsenzstandes und der Gliederung der Kontingente, die Befugniss innerhalb des Bundesgebiets Festungen anzulegen, die Mitglieder des Bundesrathsausschusses für das Landheer und die Festungen zu ernennen u. s. w. Der König von Preussen endlich hatte den Oberbefehl über die Kriegsmarine und die Bestimmung über die Organisation und Zusammensetzung derselben[1]. Unter diesen drei Bezeichnungen kommen in der Verfassung des norddeutschen Bundes die in der Hand des Königs von Preussen vereinigten Machtbefugnisse der Centralgewalt vor. Der Inhaber des Bundespräsidiums, der Bundesfeldherr und der Oberbefehls-

[1] »Angesichts dieser Zusammenstellung (sagte der Abg. Lasker im konstituirenden Reichstage von 1867, Stenogr. Ber. S. 366) müssen Sie gestehen, dass das Präsidium zu einer recht kräftigen Exekutive konstituirt ist. Unter welchem Namen es auch konstituirt sein mag, wenn auch der bescheidene Name eines Bundespräsidiums oder Bundesfeldherrn gewählt ist, so glaube ich, dass Macht und Wesenheit eines wahrhaft monarchisch kaiserlichen Oberhauptes dem Bundespräsidium bereits gegeben ist. Für mich ist es keine Frage, welche in erster Linie interessirt, welcher Titel dem Bundespräsidium beigelegt werden soll, aber die Substanz und Macht eines kaiserlichen Oberhauptes hat der Bundespräsident schon gegenwärtig.«

haber der Marine war dieselbe Person, nämlich der König von Preussen. Obgleich man von Anfang den König von Preussen öfter als Bundesoberhaupt bezeichnete, so ist doch dieser Ausdruck gesetzlich zuerst im Strafgesetzbuche des norddeutschen Bundes Artikel 80. 94 und 95 angewendet worden, indem dem Könige von Preussen, als »Bundesoberhaupt«, ein ausgezeichneter strafrechtlicher Schutz beigelegt wurde. Der Anstoss zur Wiedererneuerung der Bezeichnung »Kaiser und Reich« ging vom König Ludwig II. von Bayern aus, welcher den König von Preussen im Namen der verbündeten Fürsten aufforderte »zur Wiederherstellung des deutschen Reiches und der deutschen Kaiserwürde« (S. 173). Nachdem sich sämmtliche Fürsten und freie Städte dem Antrage angeschlossen hatten, erfolgte die Einwilligung des Königs von Preussen dahin, »dass vorläufig ein dahin gehender Gesetzentwurf dem norddeutschen Reichstag vorgelegt werde«, was am 9. December 1870 geschah. Am folgenden Tage bereits wurde dieser Entwurf vom norddeutschen Reichstag angenommen. Vorläufig wurde der Kaisertitel nur an einer Stelle der Verfassung, nämlich in Artikel 11 Absatz 1 eingefügt, welcher nun lautet: »Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preussen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt.« Mit der ins Leben getretenen Reichsverfassung am 1. Januar 1871 war der König von Preussen bereits von Rechtswegen deutscher Kaiser. Am 18. Januar 1871 erfolgte zu Versailles erst die feierliche Proklamation der Kaiserwürde, worin der neue Kaiser erklärte: »Nachdem die deutschen Fürsten und freien Städte den einmüthigen Ruf an Uns gerichtet haben, die seit mehr als sechzig Jahren ruhende deutsche Kaiserwürde zu erneuern und zu übernehmen, und nachdem in der Verfassung des deutschen Bundes die entsprechenden Bestimmungen vorgesehen sind, bekunden Wir hiermit, dass Wir es als eine Pflicht gegen das gemeinsame Vaterland betrachtet haben, diesem Rufe der verbündeten Fürsten und Städte Folge zu leisten und die deutsche Kaiserwürde anzunehmen.« Die jetzt geltende Redaktion der Reichsverfassung vom 16. April 1871 hat sowohl bei den Bestimmungen über das Reichskriegswesen, als bei denjenigen über die Kriegsmarine die Bezeichnung: »Kaiser« konsequent durchgeführt. Der »Bundesfeldherr« ist durchweg verschwunden. Dagegen hat die jetzige Redaktion der Reichsverfassung noch an mehreren Stellen, Artikel 5 Absatz 2, Artikel 7 Absatz 2 und 3, Artikel 8 Absatz 1 und Artikel 37 den Ausdruck »Präsidium« beibehalten, weil

es sich hier nicht um das Bundespräsidium, sondern um das Präsidium im Bundesrath, das Bundesrathspräsidium handelt (Hänel, Organis. Entwickelung S. 29 gegen Laband). Eine neue staatsrechtliche Institution ist durch die Annahme der Kaiserwürde nicht geschaffen. In dem Schreiben des Königs von Bayern wurde ausdrücklich ausgesprochen, »dass die dem Bundespräsidium nach der Verfassung zustehenden Rechte, durch Wiederherstellung eines deutschen Reiches und der deutschen Kaiserwürde, als Rechte bezeichnet werden sollten, welche, im Namen des gesammten deutschen Vaterlandes, auf Grund der Einigung seiner Fürsten, ausgeübt werden.« Aus den Erklärungen, welche bei Uebertragung und Annahme der Kaiserwürde stattfanden, aus den parlamentarischen Verhandlungen bei der Redaktion der jetzigen Reichsverfassung, aus dem Artikel 11 Absatz 1 derselben geht hervor, dass man das Kaiserthum und das bisherige Bundespräsidium als identische Institution betrachtete. Nur muss man hinzufügen, dass erst durch Annahme bez. Wiederherstellung der Kaiserwürde der reichsoberhauptliche Charakter, welcher schon in der norddeutschen Bundesverfassung dem Könige von Preussen zustand, zum adäquaten Ausdruck gelangt ist.

In allen Erklärungen und Aktenstücken wurde die Errichtung des Kaiserthums als eine Wiederherstellung der älteren Kaiserwürde, als eine »Erneuerung der seit mehr als sechzig Jahren ruhenden Kaiserwürde« bezeichnet. So gewichtige Worte von höchster Stelle darf man nicht bloss als gleichgültige Redensarten behandeln. Eine unmittelbare staatsrechtliche Kontinuität zwischen dem alten und dem neuen Reiche ist allerdings ebensowenig anzunehmen, wie zwischen der alten und der neuen Kaiserwürde. Die Zeit von 1806 bis 1871 ist nicht bloss ein einfaches Interregnum gewesen. Die Verschiedenheit zwischen den beiden Kaiserwürden springt klar in die Augen. Die alte Kaiserkrone war, wenigstens seit dem 13. Jahrhundert, eine reine Wahlkrone, die neue ist untrennbar mit der preussischen Königskrone verbunden und damit wenigstens indirekt für erblich erklärt; die alte hatte wenigstens nominell einen kosmopolitischen und kirchlichen Charakter, die neue ist rein national ohne jeden Anspruch auf Oberherrschaft über andere Völker, ebenso ist sie rein weltlich ohne allen Zusammenhang mit der römischen Kirche. Dennoch ist ein enger geschichtlicher Zusammenhang zwischen beiden Würden nicht zu verkennen. Ohne die grossen Erinnerungen, welche sich

an unsere mittelaltrige Kaisergeschichte knüpfen, wäre die Aufrichtung eines deutschen Kaiserthums nicht möglich gewesen. Man wollte mit der »Wiederherstellung« ausdrücken, dass man nicht etwas Neues schaffen, sondern an altehrwürdige Ueberlieferungen in zeitgemässer Umgestaltung anknüpfen wollte. Es ist dies symbolisch durch die Wiederannahme der Kaiserkrone Karl's des Grossen ausgedrückt. Die Krone des deutschen Kaisers ist und bleibt nach ihrer völkerrechtlichen Würde die älteste in Europa, wenn die jetzigen Kaiser auch weit davon entfernt sind, eitle Präcedenzansprüche vor anderen Kronen darauf zu gründen [1]. Aber auch unverkennbare staatsrechtliche Analogien lassen sich, trotz der oben erwähnten Verschiedenheiten, zwischen dem Kaiserthum von heute und dem von ehemals nachweisen. Der deutsche Kaiser ist ebenso, wie der von ehedem, Oberhaupt eines zusammengesetzten Staatskörpers; unter ihm stehen Staaten der verschiedensten Art und Grösse, damals, wie heute, selbst solche mit königlichen Ehren. Der Kaiser von heute ist, wie der von ehemals, nicht Monarch in dem Sinne, dass er die gesammte Staatsgewalt in seiner Hand vereinigt, sondern er theilt sie mit einem andern Körper, jetzt mit dem Bundesrathe, damals mit dem Reichstage; aber er ist auch nicht bloss Präsident oder Direktor eines Staatenbundes, sondern unverantwortlicher Mitträger der Souveränetät und zwar an oberster Stelle, also Oberhaupt des Reiches. Hätte man dieses monarchische Element in der Stellung des Reichsoberhauptes nicht zum Ausdruck bringen wollen, so hätte man logischer Weise nie einen Titel für dasselbe wählen können, welcher zu allen Zeiten nur Monarchen beigelegt worden ist.

Darnach ergiebt sich folgende staatsrechtliche Stellung des Kaiserthums im Organismus des deutschen Bundesstaates:

1) Der Kaiser ist unmittelbares und selbständiges Organ der Staatsgewalt, deren Subjekt das Reich selbst als staatsrechtliche Persönlichkeit ist. Er ist mit und neben dem Bundesrath Träger der Souveränetät. Er leitet sein Recht unmittelbar aus der Reichsverfassung her, er handelt »im Namen des Reiches«, d. h. als unmittelbares Organ der juristischen Persönlichkeit desselben. Diese selbständige Stellung des Kaiserthums, welche jeden Gedanken einer blossen Delegation ausschliesst, bezeichnet die richtig verstan-

[1] H. Schulze, Hausges. B. III. Zollern VI. Die deutschen Kaiser aus dem Hause Zollern S. 628 ff.

dene Formel »von Gottes Gnaden« (S. 194), welche sich kein noch so hoch stehender republikanischer Magistrat, kein Mandatar einer andern Macht beilegen kann. Mit dieser selbständigen Stellung des Kaisers hängt auch seine allgemein anerkannte Unverantwortlichkeit zusammen, welche durch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gedeckt wird. In dieser Beziehung steht er ganz wie ein konstitutioneller Monarch in einem deutschen Einzelstaat da (S. 187 ff. § 83). In gleicher Weise geniesst er einen erhöhten Rechtsschutz im ganzen Reichsgebiet. Er ist darin dem Landesherrn des eignen Staates völlig gleichgestellt. Hochverrath und Majestätsbeleidigung sind aber nur gegen ein monarchisches Staatsoberhaupt denkbar.

2) Die deutsche Kaiserkrone ist untrennbar mit der preussischen Königskrone verbunden. Es ist dies nicht bloss eine zufällige Personalunion, wie sie ehedem zwischen der Kaiserkrone und den vielen Erbkronen des Hauses Oesterreich (von 1804—1806 auch zwischen der deutschen und der neuen österreichischen Kaiserkrone) stattfand, sondern eine verfassungsmässige Realunion der deutschen und der preussischen Krone. Auf eine solche ist die ganze Reichsverfassung angelegt. Die Kaiserwürde mit allen ihren Attributen wäre ein eitler Schemen, wenn sie sich nicht durchweg auf die reale Macht des preussischen Staates stützte, wenn der König von Preussen nicht mit seinen Machtmitteln stets dem deutschen Kaiser zu Hülfe kommen könnte. In wichtigen Beziehungen stützt sich der Kaiser auf die Befugnisse, welche dem Könige von Preussen als Bundesglied zustehen. Ohne die 17 Stimmen, welche Preussen im Bundesrathe hat, wäre die Stellung des Kaisers unhaltbar. Der preussische Staat ist nicht bloss ein einfacher Mitgliedstaat, sondern der Hegemoniestaat des deutschen Reiches. Es ist ein Recht des preussischen Staates, dass sein König stets zugleich deutscher Kaiser sei. Obgleich die deutsche Kaiserwürde im Gegensatz der früheren Wahlkrone erblich ist, so enthält die deutsche Reichsverfassung doch kein Wort über die Thronfolge, was sonst in keiner Verfassung einer Erbmonarchie fehlen darf. Es ist dies aber keine Lücke der Reichsverfassung, sondern eine nothwendige Konsequenz der Stellung der deutschen Kaiserkrone zur preussischen Königskrone. Wer preussischer König ist, ist von Rechtswegen deutscher Kaiser. Die Bestimmungen der preussischen Verfassung über die Thronfolge sind daher auch maassgebend für die

Succession in die Kaiserwürde; sie sind nicht Reichsrecht geworden, sondern preussisches Staatsrecht geblieben, haben aber eine mittelbare Einwirkung auf die Thronbesetzung im deutschen Reiche. Nach Artikel 53 gilt in Preussen die agnatische Linealfolge nach dem Rechte der Erstgeburt. Es steht aber kein Hinderniss entgegen in Preussen, wie in andern deutschen Staaten, durch ein verfassungsänderndes Gesetz die subsidiäre kognatische Thronfolge einzuführen. Das Reich brauchte zu einer derartigen Veränderung der preussischen Verfassung seine Zustimmung nicht zu geben; es genügte die Uebereinstimmung der preussischen Krone und der beiden Häuser des Landtages. Es würde in einem solchen Falle sogar eine auf den preussischen Thron berufene Königin von Rechtswegen regierende deutsche Kaiserin werden (Hausgesetze B. III. S. 630).

Ein Reichsvikariat, wie es zu Zeiten des älteren deutschen Reiches bestand, ist dem neuen deutschen Reiche fremd, weil bei ihm nie, wie bei einem Wahlreiche, eine Erledigung der Kaiserwürde stattfinden kann, welche mit der preussischen Krone im Augenblicke des Dahinscheidens des Kaisers auf den Thronfolger übergeht. Der Kaiser stirbt nicht. Dagegen kann der Fall vorkommen, dass der Kaiser regierungsunfähig ist oder wird, und zwar wegen mangelnder Altersreife oder aus andern Gründen. In solchen Fällen hat eine Regentschaft einzutreten. Auch über diese verfügt die Reichsverfassung nichts; sie muss ebensogut wie die Thronfolge nach preussischem Staatsrechte beurtheilt werden. Der preussische Regent ist von Rechtswegen deutscher Reichsverweser, wie wir schon im preussischen Staatsrechte B. II S. 795 näher ausgeführt haben. Nach richtigen staatsrechtlichen Grundsätzen ist der Regent in Preussen interimistisches Staatsoberhaupt und übt ohne Ausnahme die volle preussische Staatsgewalt aus. Gerade weil diese als die untrennbare Grundlage der deutschen Kaiserwürde gedacht ist, muss auch der preussische Regent von Rechtswegen interimistisches deutsches Staatsoberhaupt sein, solange die Verhinderung des zum Throne berufenen Monarchen dauert. Dem Regenten geht von den kaiserlichen Befugnissen nichts ab, als der Kaisertitel, welchen der zur Ausübung der Regierungsrechte unfähige, auf den Thron berufene Agnat in Verbindung mit dem preussischen Königstitel zu führen hat. Es ist ebenfalls keine Lücke, kein Uebersehen der Reichsverfassung, dass sie keine Bestimmungen über Minderjährigkeit, Regierungs-

unfähigkeit und Regentschaft aufgenommen hat, sondern eine nothwendige Konsequenz ihrer ganzen staatsrechtlichen Struktur. Würde sie eine, nur irgendwie von der preussischen Verfassung abweichende Bestimmung enthalten, so wäre es möglich, dass eine andere Person in Preussen zur Regentschaft gelangen könnte, wie im deutschen Reiche, wodurch der Grundgedanke der ganzen Reichsverfassung, die untrennbare Verbindung der preussischen Staatsgewalt mit den Befugnissen des Reichsoberhauptes, wenigstens für eine Zeitlang in Frage gestellt werden könnte. Es ist nicht eine Zurücksetzung des Bundesrathes und des Reichstages, dass der preussische Landtag über die Einsetzung einer Regentschaft in vereinigter Sitzung zu entscheiden hat, dass in Ermangelung eincs successionsfähigen Agnaten der preussische Landtag den Regenten zu wählen hat, wenn nicht vorher ein preussisches Gesetz Vorsorge getroffen hat, dass das preussische Ministerium die Regierung weiter zu führen hat, bis der Regent den Verfassungseid geschworen hat, sondern eine unabweisbare Konsequenz des oben festgestellten Fundamentalsatzes, dass die deutsche Kaiserwürde untrennbar mit der preussischen Königskrone verbunden ist.[1] Auch genügt der Verfassungseid des Regenten im preussischen Landtage. Als deutscher Reichsverweser hat er ebensowenig einen solchen zu schwören, wie der Kaiser selbst.

Aber nur über den Erwerb der Kaiserwürde entscheidet das preussische Staatsrecht, nicht über die Befugnisse derselben. Das Kaiserthum, als solches, ist keine preussische, sondern eine reichsrechtliche Institution. Die Regierungsrechte des Kaisers werden lediglich durch die Reichsverfassung und die Reichsgesetze bestimmt. Ihre Darstellung gehört daher in das Staatsrecht des deutschen Reiches. Wir unterscheiden persönliche Rechte des Kaisers und eigentliche Regierungsrechte desselben.

---

[1] A. M. sind v. Rönne, Staatsr. des deutschen Reiches § 26 S. 226, v. Mohl, Reichsstaatsr. S. 284. Die richtige Ansicht ist vertreten von Seydel in seinem Kommentar S. 114, von Laband, Reichsstaatsr. S. 217, von Held a. a. O. S. 93 bis 96, von Thudichum in Holtzendorff's Jahrb. B. I S. 25 Nr. 1, besonders von A. v. Kirchenheim, Die Regentschaft 1880. § 14: Die Regentschaft im deutschen Reiche.

§ 254.

II. Persönliche Rechte des Kaisers.

Dieselben beziehen sich theils auf die reale persönliche Rechtsstellung des Kaisers, theils sind es blosse Ehrenrechte. Zu der ersten Klasse gehören die schon oben erörterte Unverantwortlichkeit und der erhöhte strafrechtliche Rechtsschutz. Zu der zweiten Klasse, den Ehrenrechten, gehören:

1) Der Kaisertitel. Obgleich derselbe officiell als »Wiederherstellung« des älteren Kaisertitels angesehen wird, so ist er doch wesentlich verändert. Es ist daraus alles weggelassen, was auf dominium mundi, Oberherrschaft über andere Völker hindeutet. Alle Anklänge an das römische Kaiserthum sind verschwunden. Der römische Kaiser ist ein deutscher Kaiser geworden, wie er dies längst in der Volksanschauung gewesen war, wie sich der Kaiser in der letzten Zeit des Reiches schon öfter als Empereur d'Allemagne bezeichnete, z. B. im Lüneviller und Pressburger Frieden. Man hat den andern möglichen Titelformen, wie »Kaiser der Deutschen« oder »Kaiser von Deutschland« die Bezeichnung »Deutscher Kaiser« vorgezogen, ohne dass daraus irgendwie staatsrechtliche Konsequenzen gezogen werden dürfen, welche die Bedeutung des neuen deutschen Kaiserthums abschwächen. Der deutsche Kaiser ist unzweifelhaft auch Kaiser der Deutschen, indem er über alle Deutschen unmittelbare Hoheitsrechte ausübt. Ebensowenig darf man ihm, innerhalb der Kompetenz des Reiches, die Gebietshoheit über das gesammte Reichsgebiet absprechen (wobei allerdings die Gebietshoheit der einzelnen Fürsten innerhalb des Gebietes und der Zuständigkeit der Einzelstaaten fortbesteht), er ist also in diesem Sinne auch »Kaiser von Deutschland«. Hätte man bei der Wahl des Titels »deutscher Kaiser« die Absicht gehabt, den Kaisertitel von andern monarchischen Titeln zu unterscheiden, so würde man nicht im diplomatischen Sprachgebrauch officiell den »Empereur d'Allemagne« haben einführen dürfen, sondern hätte »Empereur germanique« sagen müssen. Der deutsche Kaisertitel ist nicht, wie Laband annimmt, ein blosser Amtstitel, wie ihn der Präsident einer Republik, als höchster Beamter führt, sondern ein anderen monarchischen Titeln gleichwerthiger obrigkeitlicher Titel.

Der Kaisertitel wird gebraucht in allen Beziehungen und Angelegenheiten des deutschen Reiches, dagegen nicht, wenn der

Kaiser lediglich als König von Preussen auftritt, z. B. bei Erlass preussischer Staatsgesetze, königlicher Verordnungen für Preussen, Bestallungsurkunden preussischer Beamter u. s. w. Es entspricht dieser Gebrauch der strengen Scheidung preussischer und Reichsangelegenheiten. Uebrigens würde staatsrechtlich nichts entgegenstehen, wenn man den Kaisertitel auch bei allen rein preussischen Staatsakten mit dem Königstitel verbinden wollte, da nach einer allgemeinen Staatspraxis, selbst bei blosser Personalunion verschiedener Kronen, immer auch der höhere Titel mitgebraucht zu werden pflegt (so einst von dem Kurfürsten von Hannover der grossbritannische Königstitel u. s. w.).

2) Die Erblichkeit der Kaiserwürde wird dadurch ausgesprochen, dass der Kronprinz von Preussen den Titel »Kronprinz des deutschen Reiches« und das Prädikat »Kaiserliche Hoheit« führt, neben welchen Bezeichnungen die Benennungen »Kronprinz von Preussen« und »Königliche Hoheit« beibehalten werden. (A. h. Erlass vom 18. Januar 1871).

3) Auch die nach Maassgabe der Verfassung und Gesetze vom Kaiser ernannten Behörden und Beamten sind als Kaiserliche zu bezeichnen. Allerhöchster Erlass vom 3. August 1871 (Reichsgesetzblatt 1871 S. 318). Ebenso können das Prädikat »Kaiserlich« die in der kaiserlichen Hofhaltung angestellten Privatbeamten, Diener, Hoflieferanten und dergleichen Personen führen. Dagegen werden die preussischen Staatsbehörden nicht als kaiserliche, sondern nur als königliche bezeichnet.

4) Der Kaiser führt die Kaiserkrone, das kaiserliche Wappen und die kaiserliche Standarte. Diese Insignien sind festgestellt durch den obenerwähnten Allerhöchsten Erlass vom 3. August 1871 (Reichsgesetzblatt 1871 S. 381 mit Berichtigung S. 458)[1].

5) Der Kaiser ist befugt, die Titel der Reichsbeamten zu bestimmen; ja, er hat sogar denselben Titel ertheilt, welche nicht mit einem Amte verbunden sind, so besonders den Titel eines kaiserlichen wirklichen Geheimen Raths mit dem Prädikat »Excellenz«. Dagegen hat der Kaiser bis jetzt noch nie eine Verleihung von Orden und Adelstiteln vorgenommen, sondern dergleichen Auszeichnungen lediglich als König von Preussen ertheilt. Es giebt weder einen kaiserlich deutschen Orden, noch einen neu kreirten deutschen Reichsadel. Selbst der gegenwärtige Reichskanzler ist

[1] Graf Stillfried-Alcantara, Die Attribute des deutschen Reiches. Abgebildet, beschrieben und erläutert. Mit 16 Tafeln. Berlin 1874.

nicht vom Kaiser, sondern vom König von Preussen zum Fürsten erhoben worden[1]. Ebenso hat der deutsche Kaiser keinen besondern kaiserlichen Hofstaat. Die Verrichtungen eines solchen werden vom preussischen Hofstaate mitbesorgt.

Pekuniäre Bezüge sind mit der Kaiserwürde nicht verbunden. Der Kaiser hat von Reichswegen weder eine Civilliste, noch eine Krondotation, noch den Genuss von Domänen. Auch in dieser Beziehung lebt der deutsche Kaiser vom Könige von Preussen, wie auch der ehemalige deutsche Kaiser in den letzten Jahrhunderten auf seine erbländischen Revenüen angewiesen war.

§ 255.

III. Eigentliche Regierungsrechte des Kaisers.

Dieselben werden in der Reichsverfassung nirgends systematisch zusammengestellt; sie sind vielmehr nur aus den einzelnen zerstreuten Artikeln der Reichsverfassung und den einschlagenden Bestimmungen der Reichsgesetze, wie aus der staatsrechtliehen Natur des Kaiserthums, abzuleiten. Es kann deshalb auch nicht Aufgabe der Wissenschaft sein, einen erschöpfenden Katalog der kaiserlichen Regierungsrechte aufzustellen. Eingehend können die einzelnen Regierungsrechte nur bei Besprechung der einzelnen Funktionen der Reichsgewalt erörtert werden, so die völkerrechtliche Vertretung unter der Rubrik der auswärtigen Angelegenheiten, der militärische Oberbefehl bei der Darstellung des Militärrechtes u. s. w. Hier kommt es nur darauf an, die wichtigsten Befugnisse soweit kurz zu charakterisiren, dass die staatsrechtliche Stellung des Kaiserthums im Gesammtorganismus des Reiches zum klaren Ausdrucke gelangt.

1) Dem Kaiser liegt die völkerrechtliche Vertretung des Reiches ob. Er ist der ausschliessliche Repräsentant desselben anderen Staaten gegenüber im internationalen Verkehre. Artikel 11 Absatz 1 der Reichsverfassung sagt: »Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen«.

---

[1] Sollte man es angemessen finden, das über alle übrigen Beamtenstellungen erhabene Amt des Reichskanzlers auch äusserlich dadurch auszuzeichnen, dass man den Titel eines Fürsten-Reichskanzlers mit demPrädikat »Durchlaucht zum bleibenden Amtstitel machen würde, so würde eine solche Auszeichnung des höchsten Reichsamtes lediglich durch kaiserliche Verfügung erfolgen können.

Freilich ist diese Befugniss keine unbeschränkte. Der Kaiser ist bei gewissen Akten der auswärtigen Repräsentativgewalt an die Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages oder des Bundesrathes allein gebunden. Aber dadurch wird an dem Verhältnisse nichts geändert, dass der Kaiser alleiniger Repräsentant des Reiches anderen Staaten gegenüber ist. Eine solche Stellvertretungsbefugniss kann sich weder der Bundesrath allein, noch gemeinsam mit dem Reichstage, beilegen. Schon ein Versuch, dies in irgend einer Beziehung oder in irgend einem Falle zu thun, wäre ein verfassungswidriger Eingriff in die kaiserliche Prärogative. So hat die Reichsverfassung auf dem Gebiete des völkerrechtlichen Verkehres die so dringend gebotene monarchische Zusammenfassung des Staatswillens zu einer einheitlichen Aktion in so vollkommener Weise verwirklicht, dass Deutschland mit einem Male aus ohnmächtiger Zersplitterung zur einflussreichsten Grossmacht Europas erhoben worden ist.

2) In den inneren Verhältnissen erscheint die kaiserliche Gewalt wesentlich als Exekutive, als Regierungsgewalt im engern Sinne, während die Befugnisse des Kaisers auf dem Gebiete der Gesetzgebung sehr eng begrenzt sind. Vor allem zeigt sich, wie bereits erwähnt, die wahrhaft reichsoberhauptliche Stellung des Kaisers darin, dass er es ist, welcher die Thätigkeit der übrigen Organe des Reiches, des Bundesrathes und des Reichstages allein in Bewegung setzen kann. Der Kaiser ist verfassungsmässig verpflichtet, Bundesrath und Reichstag zu gewissen Zeiten einzuberufen, aber ein Zusammentreten und Wirken derselben ohne kaiserliche Berufung wäre ebenfalls ein verfassungswidriger Eingriff in die kaiserlichen Befugnisse. Der Kaiser ist in Betreff der eigentlichen sogenannten konstitutionellen Prärogative ganz so gestellt wie der Monarch in einem konstitutionellen Einheitsstaat, er ist »caput, initium et finis parliamenti«. Dem Kaiser liegt ferner die Aufsicht über die normale Ausführung der Reichsgesetze ob (Artikel 17); die thatsächliche Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel kann nur von ihm ausgehen. Der Kaiser ernennt den Reichskanzler, den einzigen verantwortlichen Minister der Reichsregierung, wie er denselben auch jeder Zeit wieder entlassen kann. Da alle Regierungsakte durch den Reichskanzler gehen müssen, so steht dem Kaiser damit die oberste Leitung der ganzen Reichsregierung zu, indem der Reichskanzler durchaus von seinen Weisungen abhängig ist. Auch alle übrigen Reichsbeamten

ernennt und entlässt der Kaiser unter Innehaltung der Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes[1].

3) Der Kaiser führt den Oberbefehl über das gesammte deutsche Heer und die Kriegsmarine. Er allein kann über die Land- und Seemacht zu Kriegszwecken verfügen. Die Militärhoheit im deutschen Reiche ist zwischen dem Kaiser als oberstem Kriegsherrn und den Bundesfürsten als Kontigentsherrn getheilt, jedoch so, dass der Schwerpunkt derselben in der Hand des Kaisers liegt. Der Kaiser kann sich der Heeresmacht aber nicht bloss gegen äussere Feinde bedienen, sondern auch zur Vollstreckung der Exekutive gegen Bundesglieder, welche ihre verfassungsmässigen Verbindlichkeiten nicht erfüllen (Artikel 19), und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit im Innern, wenn dieselbe in einem Theile des Bundesgebietes bedroht ist, durch Erklärung desselben in den Belagerungszustand (Artikel 68).

4) Die bedeutsamen Befugnisse, welche der Kaiser, als Träger der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen, ausübt, sind nicht im regelmässigen Organismus des Reiches begründet, welcher überall die Existenz von Einzelstaaten und einzelstaatlichen Regierungen unter der Reichsgewalt voraussetzt; sie sind vielmehr ein Ausfluss der anomalen Stellung dieser Reichslande und können nur im Zusammenhange mit der ganzen staatsrechtlichen Sonderstellung derselben erörtert werden.

Zweites Kapitel.

Der Bundesrath[2].

§ 256.

I. Staatsrechtlicher Charakter des Bundesrathes überhaupt.

Der Bundesstaat ist einerseits wahrer Staat, andrerseits ist er aus Einzelstaaten zusammengesetzt. Es liegt in ihm daher ein

[1] Selbst Zorn, welcher jede monarchische Stellung des Kaisers in Abrede stellt, kommt deshalb I S. 195 zu folgendem Zugeständnisse: »Dem Kaiser sind diejenigen Kompetenzen hinsichtlich der laufenden Verwaltung, welche im Einzelstaate dem Souverän zukommen, insofern übertragen, als derselbe den obersten Chef der Reichsverwaltung und die demselben untergeordneten Beamten ernennt«.

[2] Laband, B. I §§ 27—31. G. Meyer, Lehrb. §§ 123—126. Seydel, Kommentar S. 96 ff. R. v. Mohl, S. 228 ff. v. Rönne, I, S. 194 ff. v. Held, S. 103 ff. Westerkamp, S. 116. Thudichum, S. 101 ff. v. Martitz, S. 45 ff. Zorn, § 9. S. 136—160.

unitarisches und ein föderatives Element, welche sich das Gleichgewicht halten müssen, wenn der Bundesstaat einerseits nicht zum Einheitsstaate zusammenwachsen, andrerseits sich nicht in einen Staatenbund auflösen soll. Beide Richtungen müssen daher auch in den Institutionen jedes Bundesstaates ihren Ausdruck finden. Während in der nordamerikanischen Verfassung das nordamerikanische Volk in seiner staatlichen Einheit im Repräsentantenhause dargestellt wird, kommt der Fortbestand der Einzelstaaten im Senate zum Ausdrucke, in welchem jeder Staat, der kleinste so gut wie der grösste, durch zwei Senatoren vertreten wird, welche von den gesetzgebenden Körpern der Einzelstaaten gewählt werden. Die schweizerische Verfassung von 1848 hat das nordamerikanische Vorbild im Ständerath ziemlich wörtlich kopirt. Diesem Vorbilde der beiden republikanischen Bundesstaaten schloss sich der Entwurf der deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849 im wesentlichen an. Der einheitlichen Exekutivgewalt des Kaisers stand, als Volksvertretung, der Reichstag mit seinen beiden Häusern, dem Volkshause und dem Staatenhause, gegenüber. Das Staatenhaus entsprach dem nordamerikanischen Senate und dem schweizerischen Ständerathe, nur mit dem Unterschiede, dass bei der enormen Verschiedenheit der deutschen Staaten an Macht und Grösse eine Gleichheit der Stimmenzahl nicht durchführbar gewesen wäre. Während Preussen 40, Bayern 18 Stimmen im Staatenhause zugesprochen erhielt, mussten sich die kleinsten Staaten mit je einer Stimme begnügen. Das Staatenhaus wurde in gleicher Weise in dem Entwurf einer Reichsverfassung vom 29. Mai 1849 (dem sogenannten Dreikönigsbündniss) beibehalten. Als man im Jahre 1866 von neuem daran ging, Deutschland bundesstaatlich zu gestalten, sprachen sich allerdings viele Stimmen und auch einzelne Regierungen dahin aus, dass man die gesammte Regierungsgewalt in die Hände des Reichsoberhauptes legen und demselben einen aus zwei Häusern bestehenden Reichstag mit Staatenhaus und Volkshaus gegenüberstellen sollte. Einen ganz andern Weg schlug aber der von der preussischen Regierung vorgelegte Entwurf ein, welcher die Grundlage der heutigen Reichsverfassung bildet. Anstatt eines Staatenhauses wurde der Bundesrath in's Leben gerufen. Man hat in dessen Schöpfung etwas absolut Neues, von allen bisherigen Institutionen Abweichendes, ja eine »proles sine matre creata« erkennen wollen. Dennoch schliesst sich gerade der Bundesrath am engsten an die in Deutschland früher bestandenen geschichtlichen Institutionen an. Er ist

wie von selbst aus den Verhältnissen erwachsen, wie sie im Sommer 1866 in Deutschland vorlagen. Nach Auflösung des deutschen Bundes hatte Preussen Bevollmächtigte aller verbündeten Regierungen nach Berlin berufen, welche im Winter 1866/67 zu Ministerialkonferenzen zur Berathung des Verfassungsentwurfes zusammentraten. Aus diesen entwickelte sich wie von selbst der Bundesrath, dessen staatsrechtliche Natur nicht aus fremden bundesstaatsrechtlichen Vorbildern, noch aus der hergebrachten konstitutionellen Schablone, sondern lediglich aus der Genesis und der Eigenart der deutschen Staatsverhältnisse erklärt werden kann. Der Bundesrath kann in mancher Beziehung geradezu als eine Fortsetzung des ehemaligen Bundestages angesehen werden, an dessen Organisation in Betreff der Stimmenvertheilung ausdrücklich angeknüpft wird; nur mit dem Unterschiede, dass der ehemalige Bundestag das Organ eines völkerrechtlichen Vereines souveräner Staaten war, während der Bundesrath Glied eines staatsrechtlichen Organismus, Organ eines einheitlichen Staatswillens ist. Noch viel stärker haben die Reminiscenzen des älteren deutschen Reichsstaatsrechtes bei der Schöpfung des Bundesrathes eingewirkt. Nur mit verändertem Namen ist der Bundesrath an die Stelle des ehemaligen deutschen Reichstages getreten. Mag man politisch jede Vergleichung unseres Bundesrathes mit jenem viel verspotteten Reichstag von Regensburg zurückweisen, für die staatsrechtliche Konstruktion bietet derselbe überraschende Analogien.

Der Bundesrath von heute, wie der Reichstag von ehedem, ist ein Kollegium, welches aus den Bevollmächtigten der deutschen Landesherrn besteht. Jetzt, wie damals, sind dieselben Personen, welche die Staatsgewalt in den Einzelstaaten innehaben, durch ihre Theilnahme an dieser Körperschaft, auch Mitträger der Reichsgewalt.

Der Bundesrath, wie der ehemalige Reichstag, sind in keiner Beziehung parlamentarische Körper; die Bevollmächtigten stimmen nicht nach freier Ueberzeugung, sondern lediglich nach den ihnen zu theil gewordenen Instruktionen; nicht sie selbst, sondern ihre Gewaltgeber sind die Glieder dieser Körperschaft, deren abhängige Stimmwerkzeuge sie sind.

Der Bundesrath ist, ganz wie der Reichstag von ehedem, nicht bloss vertretender, die Reichsgewalt beschränkender Körper, sondern Organ der Centralgewalt, Mitträger der Souveränetät. Aber auch darin gleicht seine Stellung der des Reichstages von

ehedem, dass er, als zweites Organ, die Reichsgewalt mit dem Kaiser theilt, jedoch so, dass er in dem Kaiser sein Oberhaupt zu erkennen hat, ohne dessen Initiative er nicht zusammentreten, berathen und beschliessen kann. Nur im organischen Zusammenwirken von Kaiser und Bundesrath, wie ehedem von Kaiser und Reich, stellt sich die volle Reichsgewalt dar.

Daraus ergiebt sich, dass der Bundesrath so manches nicht ist, was man ihm hat andichten wollen. Er ist kein Staatenhaus, weil er überhaupt kein parlamentarischer Körper ist; er ist ebenso wenig ein Oberhaus, eine erste Kammer, welche nach den Grundsätzen des Zweikammersystems mit dem Abgeordnetenhause gleiche Befugnisse hat. Ebenso ist der Bundesrath kein Ministerium, er empfängt niemals Befehle vom Kaiser, seine Mitglieder sind keine Reichsbeamten, er ist der Volksvertretung nicht verantwortlich, sondern er ist ein unverantwortliches Organ der Reichsgewalt, wie der Kaiser selbst. Trotz dieser durchaus eigen- und verschiedenartigen Natur ist es aber sehr wohl möglich, dass der Bundesrath thatsächlich manche Funktionen mit versieht, welche in anderen Staaten von den obenbezeichneten Organen besorgt werden. So kann man wohl sagen, dass der Bundesrath, wie das Staatenhaus in anderen Bundesstaaten, das einzelstaatliche Element zur Geltung bringt, dass er wie ein Oberhaus, dem Volkshause gegenüber, ein ermässigendes konservatives Element vertritt, dass er in der Reichsregierung Geschäfte übernimmt, welche in anderen Staaten Ministerien obliegen. Besonders ähneln die Bundesrathsausschüsse in mancher Beziehung Ministerialdepartements, wie dies Fürst Bismarck selbst hervorhob. Solche thatsächliche Aehnlichkeiten berühren aber die staatsrechtliche Natur des Bundesrathes nicht, welche darin besteht, dass derselbe als die Zusammenfassung aller einzelstaatlichen Regierungen zu einem Kollegium ihrer Bevollmächtigten, selbständiges Organ der Reichsgewalt, Mitträger der Souveränetät ist.

Hieraus folgt, dass im Bundesrathe nur Staaten vertreten sein können. Die Fürsten und Senate der freien Städte erscheinen dabei nur als Organe ihrer Staaten kraft ihrer Repräsentativgewalt. Es können daher noch so hochgestellte und privilegirte Privatpersonen auf eine Vertretung im Bundesrathe keinen Anspruch machen[1].

[1] Darum waren die Ansprüche des fürstlichen und gräflichen Hauses Schönburg auf Einräumung einer Stimme im Bundesrathe unbegründet. A. A. Prof.

Ein deutscher Fürst, der seine Regierung niederlegt, kann selbstverständlich auch nicht mehr im Bundesrathe vertreten sein. Eine Kuriatstimme der Mediatisirten, wie sie die Bundesakte und das österreichische Reformprojekt in Aussicht stellte, wäre ebenso staatsrechtlich undenkbar, wie eine gleichberechtigte Vertretung des Reichslandes Elsass-Lothringen, wenn dasselbe nicht zu einem wirklichen Einzelstaate konstituirt werden sollte. Nur Staaten haben Platz im Bundesrathe, aber auch jeder Staat, selbst der kleinste, muss vertreten sein. Eine Entziehung seiner Stimme im Bundesrathe käme einer staatsrechtlichen Vernichtung gleich. Auch der Kaiser, als solcher, kann im Bundesrathe nicht vertreten sein, denn er ist das andere, neben dem Bundesrathe stehende unmittelbare Organ der Reichsgewalt. Es giebt im Bundesrathe nur königlich preussische, keine kaiserlich deutschen Stimmen, wie auch im alten Reiche aus demselben Grunde der Kaiser im Reichstage keine Stimme hatte, sondern nur der König von Böhmen, der Erzherzog von Oesterreich u. s. w. Darin unterscheidet sich aber die Sache wesentlich, dass jetzt die preussischen Stimmen immer von dem Monarchen geführt werden müssen, welcher zugleich Inhaber der Kaiserwürde ist, also thatsächlich dem Einflusse des Kaisers im Reiche zu Hilfe kommen. Der Bundesrath kennt keine Kurien oder Kollegien, wie der ehemalige Reichstag, noch verschiedene Abstimmungsarten wie der ehemalige Bundestag (Plenum und engerer Rath). Der Bundesrath beräth und beschliesst stets als einheitliches Kollegium in pleno und stimmt stets auf dieselbe Weise ab, er kennt, abgesehen von den Ausschüssen, nur Plenarversammlungen. Auch bei der Stimmenvertheilung im Bundesrathe hat man sich ganz an gegebene geschichtliche Verhältnisse angeschlossen. Dieselben sind grundsätzlich nach demselben Verhältniss vertheilt, wie im ehemaligen Plenum der Bundesversammlung, nur mit der einzigen Ausnahme, dass Bayern sechs statt vier Stimmen führt und dass dem preussischen Staate die Stimmen der 1866 einverleibten Länder beigelegt sind. Darnach ergiebt sich nach Artikel 6 der Reichsverfassung folgendes Schema: Preussen (mit den ehemaligen Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt) 17 Stimmen, Bayern 6, Sachsen 4, Württemberg 4, Baden 3, Hessen 3, Mecklenburg-Schwerin 2, Sachsen-

Bischof, in der »Denkschrift betr. das fürstliche und gräfliche Gesammthaus Schönburg und dessen Anrecht auf Einräumung von Sitz und Stimme im Hohen Bundesrathe des norddeutschen Bundes. Giessen 1871.

Weimar 1, Mecklenburg-Strelitz 1, Oldenburg 1, Braunschweig 2, Sachsen-Meiningen 1, Sachsen-Altenburg 1, Sachsen-Koburg-Gotha 1, Anhalt 1, Schwarzburg-Rudolstadt 1, Schwarzburg-Sondershausen 1, Waldeck 1, Reuss älterer Linie 1, Reuss jüngerer Linie 1, Schaumburg-Lippe 1, Lippe 1, Lübeck 1, Bremen 1, Hamburg 1, zusammen 58 Stimmen.

Aus dem Wesen des Bundesrathes lässt sich auch die staatsrechtliche Stellung der einzelnen Bevollmächtigten ableiten. Dieselben sind nicht wie die Mitglieder eines Senates oder Staatenhauses in der Lage, nach ihrer freien subjektiven Ueberzeugung abzustimmen, sondern sind wie die ehemaligen Reichstags- oder Bundestagsgesandten ganz an ihre Instruktionen gebunden. Der in der Wiener Schlussakte vom 15. Mai enthaltene Artikel 8 über »das Mandat der Bevollmächtigten zum Bundestage«:

»Die einzelnen Bevollmächtigten am Bundestage sind von ihren Kommittenten unbedingt abhängig und diesen allein wegen getreuer Befolgung der ihnen ertheilten Instruktionen, sowie wegen ihrer Geschäftsführung verantwortlich«;

ist auf die Bevollmächtigten zum heutigen Bundesrathe wörtlich anwendbar. Dieselben werden bald als Vertreter, bald als Bevollmächtigte bezeichnet, was als gleichbedeutend anzusehen ist. In der Abstimmung eines Bevollmächtigten kommt keine subjektive Ansicht, weder des Bevollmächtigten, noch des auftraggebenden Fürsten, sondern der objektive Staatswille des betreffenden Einzelstaates zur Geltung. Da ein Staat als Persönlichkeit immer nur Einen Willen haben kann, so versteht sich von selbst, dass, wenn ein Staat mehrere Stimmen und mehrere Bevollmächtigte hat, die Stimmen auch stets nur einheitlich abgegeben werden können. Artikel 6 der Reichsverfassung sagt: »Jedes Mitglied des Bundes kann so viel Bevollmächtigte zum Bundesrathe ernennen, wie es Stimmen hat, doch kann die Gesammtheit der Stimmen nur einheitlich abgegeben werden«. Keineswegs ist aber jeder Staat verpflichtet, so viele Bevollmächtigte im Bundesrathe zu haben, als er Stimmen hat; er kann dieselben durch Einen Bevollmächtigten abgeben, ja es wird nicht selten der Bevollmächtigte eines andern Staates zur Abgabe der Stimme mit einer Substitutionsvollmacht versehen. Dagegen darf kein Staat mehr Bevollmächtigte ernennen, als er verfassungsmässig Stimmen hat; doch steht es ihm frei, für seine Bevollmächtigten Stellvertreter zu ernennen, wie dies regelmässig besonders für bestimmte technische Aufgaben zu geschehen

pflegt. Die Bevollmächtigten zum Bundesrathe sind keine Reichsbeamten, sondern Mandatare der Einzelstaaten, von denen sie angestellt und besoldet werden, sie sind für ihre Geschäftsführung weder dem Kaiser, noch dem Reichstage, noch dem Kollegium des Bundesrathes verantwortlich oder Rechenschaft schuldig, sondern lediglich ihren Vollmachtgebern, und zwar dafür, dass sie ihren Instruktionen gemäss abstimmen und überhaupt ihre Geschäfte pflichtmässig führen. Soweit sie zugleich Staatsdiener des Einzelstaates sind, stehen sie unter dessen Staatsdienerpragmatik und Disciplinargewalt.

Wie die Gesandten zum ältern deutschen Reichstage und die Bundestagsgesandten zu Frankfurt a. M., nehmen auch die Bevollmächtigten zum Bundesrathe eine exterritoriale Stellung ein. Nach Artikel 10 der Reichsverfassung liegt es dem Kaiser ob, »den Mitgliedern des Bundesrathes den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren«. Sie erhalten daher zu Berlin mit ihrem gesammten Personal diejenigen Vorrechte, welche das europäische Völkerrecht den Mitgliedern des diplomatischen Korps überhaupt einräumt. Selbstverständlich bezieht sie sich nicht auf die Bevollmächtigten, welche den preussischen Staat im Bundesrathe zu vertreten haben.

Die Instruktion der Bundesraths-Bevollmächtigten geht lediglich von dem Einzelstaate aus; weder der Kaiser, noch der Reichstag noch das Kollegium des Bundesrathes haben sich in die Instruktionsertheilung irgendwie zu mischen. Es ist gewiss eine patriotische Pflicht der Regierungen der Einzelstaaten, auch bei der Ertheilung der Instruktionen das Wohl der Gesammtheit, die Interessen des Reiches und der ganzen Nation über alles zu stellen, aber eine juristische Verpflichtung dieser Art besteht nicht und lässt sich überhaupt nicht konstruiren. Mag eine Instruktion noch so sehr von engherzigen, partikularistischen Anschauungen getragen sein, mag sie selbst noch so irrationell erscheinen, so ist sie doch staatsrechtlich unanfechtbar, wenigstens dem Reiche gegenüber. Dieses hat lediglich die Vollmacht des Vertreters zu prüfen. Das Zustandekommen der Stimmabgabe, gewissermaassen »den Destillirungsprocess des Votums aus den verschiedenen Kräften des einzelstaatlichen Daseins« weiter zu untersuchen, liegt ganz ausserhalb der Kompetenz des Reiches. Die Instruktionsertheilung an den Bevollmächtigten ist ein Akt des Einzelstaatsrechtes jedes deutschen Staates; sie geht auch für die preussischen Bevollmächtigten nicht vom

Kaiser, sondern vom Könige von Preussen als solchem, d. h. dem preussischen Staatsministerium aus. Die Verantwortlichkeit für die Instruktionsertheilung fällt daher unter die Regeln des Landesstaatsrechtes (Fürst Bismarck im konstituirenden Reichstage S. 397 sagte: »Es liegt auf der Hand, dass in dem verfassungsmässig vorhandenen Maasse von Ministerverantwortlichkeit, dessen sich die gesammten Bundesstaaten erfreuen, nichts geändert wird, indem jede Regierung eines Einzelstaates verantwortlich bleibt für die Art, wie ihre Stimme im Bundesrathe abgegeben wird«). Die Instruktion geht lediglich von der Landesregierung aus, welcher die Repräsentation des Staates nach aussen hin zusteht. Dagegen ist es durchaus zulässig und bei wichtigen Angelegenheiten gerathen, dass das Ministerium sich vorher über die Abgabe der Stimme mit der Landesvertretung verständigt. Ja, in gewissen Fällen kann nach Landesstaatsrecht sogar die Zustimmung des Landtages nöthig sein, besonders wo es sich um Aufgabe oder Abänderung von Sonderrechten handelt, die in den Bereich der Gesetzgebung fallen, wie dies bei einer etwa beabsichtigten Aufgabe der Privilegien in Betreff der Bier- und Branntweinsteuer unzweifelhaft der Fall sein würde. Es fragt sich nur, welche staatsrechtliche Folge eine solche Beiseitesetzung der Zustimmung des Landtages haben würde. Gewiss würde das Ministerium, welches die nothwendige Zustimmung der Landesvertretung einzuholen unterlassen hätte, sich, wenn alle sonstigen Voraussetzungen vorhanden sind, der Erhebung einer Ministeranklage aussetzen. Sollten die Minister von dem Staatsgerichtshofe alsdann wegen Verfassungsbruches oder Gefährdung des Staatswohles verurtheilt werden, so hätten sie persönlich die nachtheiligen Folgen zu tragen. Weitergehende Folgerungen gegen die Rechtsgültigkeit des Bundesbeschlusses zu ziehen, würde der staatsrechtlichen Natur des Reiches, vor allem dem Satz widersprechen, dass dem Reiche gegenüber jeder Einzelstaat lediglich durch seine Regierung vertreten wird. Der Bundesrath hat die Vollmacht oder Legitimation der neueintretenden Mitglieder zu prüfen, niemals aber den Auftrag oder die Instruktion derselben. Er hat nicht darnach zu fragen, ob ein Bevollmächtigter ohne oder gar gegen seine Instruktion gestimmt hat. Die Abstimmung ist, wie Laband es treffend ausgedrückt hat, ein reiner Formalakt, dessen rechtsverbindliche Gültigkeit theils auf der Vollmacht der Mitstimmenden, theils auf der geschäftsordnungsmässigen Behandlung der Sache beruht.

Die Theilnahme der einzelnen Staaten an den Beschlüssen des Bundesrathes bezieht sich auf die ganze dem Bundesrathe zugewiesene Zuständigkeitssphäre. Auch wenn ein zu fassender Bundesbeschluss sich nur auf einen Theil des Bundesgebietes oder auf einzelne Bundesglieder bezieht, so sind doch alle Bundesglieder berechtigt, an der Beschlussfassung theilzunehmen. Eine Ausnahme machen nur die einzelnen süddeutschen Staaten zugestandenen Reservatrechte, kraft deren die Kompetenz des Reiches in Betreff ihrer ausgeschlossen ist, wie dies Artikel 7 Absatz 4 der Reichsverfassung ausdrücklich besagt: »Bei der Beschlussfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist«. Nur bei den ausdrücklich in der Reichsverfassung ausgeschlossenen Gegenständen findet diese Einschränkung des Stimmrechtes statt, also für Bayern, Württemberg und Baden in allen die Bier- und Branntweinsteuer betreffenden Angelegenheiten, für Bayern und Württemberg in denjenigen Angelegenheiten, welche die Verwaltung des Reichs-Post- und Telegraphenwesens betreffen, für Bayern in denjenigen Angelegenheiten, welche die Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs über Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse angehen. Nicht ausgeschlossen ist dagegen das Stimmrecht Bayerns in allen Angelegenheiten der Heeresverwaltung, weil der vom Reiche aufgestellteHeeresetat auch die für das bayerische Kontingent zu verwendenden Gelder feststellt, wenn auch in einer Gesammtsumme und weil Bayern sich auch in Betreff der Formation, Organisation und Ausbildung seines Heeres nach den für das Reichsheer bestehenden Normen zu richten hat. Ebenso ist das Stimmrecht Hamburgs und Bremens in Betreff der Zoll- und Steuerangelegenheiten nicht ausgeschlossen, weil diese Staaten anstatt der Zölle und Steuern ein Aversum an das Reich bezahlen.

Anmerkung.

Namens der verbündeten Regierungen wurde auf Anfrage erklärt, dass der Militäretat, trotz der Bestimmungen unter Nr. III § 5 des Vertrags vom 23. November 1870 keineswegs als ein Gegenstand anzusehen sei, welcher nicht dem ganzen Bunde gemeinsam wäre«. »Ich sehe das — sagte Delbrück a. a. O. Stengr. Ber. 1870 S. 123 — weder formell, noch materiell, materiell nicht deshalb, weil aus den Bestimmungen, welche der Militäretat für die übrigen Bundesstaaten ausser Bayern ent-

hält, sich für Bayern dasjenige ergeben soll, was bei dem Militäretat im Grossen und Ganzen die Hauptsache ist, nämlich das gesammte Erforderniss an Geld für die bayerischen Truppen, zweitens aber auch deshalb nicht, weil in dem Vertrage vom 23. November in einer weiteren Bestimmung auch die besondern Etatssätze, die in dem Militäretat für die übrigen Bundesstaaten enthalten sind, zur Norm dienen sollen für den bayerischen Landtag und die bayerische Regierung bei Aufstellung des Specialetats für die bayerischen Truppen. Aus diesen Gründen ist unbedingt ein gemeinschaftliches Interesse vorhanden; es ist aber auch formell insofern vorhanden, als nach meiner Ansicht der künftige Bundesetat gar nicht aufgestellt werden kann, als in der Weise, dass die Ausgaben für das bayerische Kontingent, ebenso wie für alle übrigen Bundesstaaten, auf unserem Etat erscheinen. Der Unterschied ist nur der: Diese Ausgabe erscheint für Bayern in Einer Summe, während sie für die übrigen Staaten nach den Etatstiteln in verschiedenen Summen erscheint, die sich nachher erst in der Hauptsumme vereinigen. Es werden nach meiner Ansicht auf dem Etat die sämmtlichen Einnahmen an gemeinschaftlichen Steuern zu erscheinen haben und es wird das, was nachher fehlt, allerdings nach einem durch die Verschiedenheit der Gemeinschaftlichkeit der Steuern verschieden bedingten Maassstab erscheinen müssen als Matrikularbeiträge«. Desgleichen erklärte Delbrück, dass aus Artikel 34 der Verfassung nicht gefolgert werden dürfe, als seien für die Hansestädte Bremen und Hamburg, die als Freihäfen ausserhalb der Zolllinie bleiben, die Zollangelegenheiten nicht gemeinschaftliche, da sie zu den Ausgaben des Reiches durch Aversen beitragen, welche an die Stelle der Zolleinnahmen treten. Artikel 38 Absatz 3. Die unter Absatz 4 des Artikel 7 fallenden Angelegenheiten finden sich an folgenden Stellen der Reichsverfassung und der Ergänzungsurkunden verzeichnet: Artikel 4 Ziffer 1 bayerisches Schlussprotokoll IV. Artikel 35 Absatz 2 und Artikel 38 Absatz 3. Artikel 46 Absatz 2. Artikel 52. Ueber diese ausdrücklich in der Verfassung bezeichneten Gegenstände hinaus darf diese durchaus singuläre Bestimmung des Artikel 7 Absatz 4 nie ausgedehnt werden.

§ 257.

II. Die einzelnen staatsrechtlichen Befugnisse des Bundesrathes.

Nur die Ernennung der Bevollmächtigten und die Ertheilung der Instruktionen und Aufträge an dieselben ist Sache der Einzelstaaten und fällt unter die Normen des Landesstaatsrechtes. Der Bundesrath als Ganzes, als Körperschaft, ist ein Organ des Reiches und gehört somit dem Reichsstaatsrecht an. Sobald die Stimmenabgabe erfolgt ist, löst sich das Votum von seiner partikularstaatsrechtlichen Grundlage los und erscheint nur noch als Mitfaktor des Bundesrathsbeschlusses, welcher nun als Willensakt eines reichsverfassungsmässigen Organs, nicht als Summe der einzelstaatlichen

Stimmenabgabe erscheint. Dem fertigen Bundesrathsbeschluss haftet nichts von seiner Entstehung aus einzelstaatlichen Voten mehr an.

Da der Bundesrath neben und mit dem Kaiser als zweites Organ der Reichsgewalt dasteht, so muss zwischen beiden Organen eine verfassungsmässige Vertheilung der staatsrechtlichen Funktionen stattgefunden haben. Eine systematische Sonderung der Funktionen ist nicht vorhanden; vielmehr ist jedes der beiden Organe auf jedem der drei grossen Gebiete der Staatsthätigkeit mehr oder weniger mitbetheiligt. Im ganzen aber kann man sagen, wie dem Kaiser vorzugsweise die Regierungsgewalt, die sogenannte Exekutive, zugetheilt ist, so liegt der Schwerpunkt der bundesräthlichen Zuständigkeit in der Gesetzgebung, welche von ihm unter Mitwirkung des Reichstages ausgeübt wird. Ausserdem stehen aber dem Bundesrathe auch einzelne Funktionen der Regierungsgewalt und der Rechtspflege zu. Die einzelnen Zweige der Bundesrathsthätigkeit können nur bei der Darstellung der Funktionen selbst (Abtheilung II des II. Buches) eingehend erörtert werden. Hier werden dieselben nur soweit erwähnt, als dies zum Verständnisse des Bundesrathes in seiner organischen Stellung im Gliederbau des Reiches nöthig ist.

A) Gesetzgebung.

Der Bundesrath ist in erster Linie das Organ der gesetzgebenden Gewalt des Reiches. Nach Artikel 7 »beschliesst der Bundesrath über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefassten Beschlüsse«. Dahin gehören vor allem alle Gesetzentwürfe, mögen dieselben vom Bundesrathe oder dem Reichsrathe ausgegangen sein, welche erst durch die Sanktion des Bundesrathes Gesetzeskraft erhalten. Dem Bundesrath steht ausserdem das Verordnungsrecht zu, indem er »über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu beschliessen hat. Für dieses Verordnungsrecht des Bundesrathes streitet die Vermuthung, doch lässt Artikel 7 Ausnahmen zu, »sofern durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt wird«. Auf einzelnen wichtigen Gebieten steht das Verordnungsrecht verfassungsmässig ein für allemal dem Kaiser zu. Ausserdem wird in vielen Reichsgesetzen der Erlass von Ausführungsverordnungen dem Kaiser, dem Reichskanzler oder den Regierungen der Einzelstaaten überlassen. Wo dies aber nicht ausdrücklich geschehen ist, tritt das regelmässige Verordnungsrecht des Bundesrathes ein.

B) Verwaltung.

Der Bundesrath ist auch Organ der Reichsverwaltung, aber nur in dem Sinne, dass der Kaiser bei der Ausübung gewisser Regierungsrechte an die Zustimmung des Bundesrathes gebunden ist. Niemals kann aber der Bundesrath mit seinen Verfügungen unmittelbar in die Verwaltung eingreifen. Er kann weder den Unterthanen und Behörden Befehle und Anweisungen ertheilen, noch von ihnen Gehorsam verlangen. Er kann nur durch das Medium des Reichskanzlers auf die Verwaltung der Reichsangelegenheiten einwirken. Eine derartige Theilnahme des Bundesrathes an Angelegenheiten der Verwaltung ist durch verschiedenartige Vorschriften der Verfassung und einzelner Reichsgesetze festgestellt.

1) Artikel 7 Absatz 3 giebt eine allgemeine Vorschrift von principieller Bedeutung, wonach »der Bundesrath über Mängel beschliesst, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften und Einrichtungen hervortreten«. Dieser allgemeine Satz fehlte in der Verfassung des norddeutschen Bundes; in Artikel 37 Absatz 3 (VI. Abschnitt vom Zoll- und Handelswesen) wurde dem Bundesrathe in specieller Beziehung auf Zölle und Verbrauchssteuern die Befugniss zugesprochen, »zu beschliessen über Mängel, welche bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung hervortreten«. Durch Uebertragung dieses Satzes in Artikel 7, welcher die Befugnisse des Bundesrathes grundsätzlich festzustellen hat, erhielt die specielle Befugniss jetzt einen allgemeinen Charakter. Es wurde dadurch eine bereits bestehende Praxis des norddeutschen Bundes, kraft deren Zweifel über die Anordnung von Reichsgesetzen und Bedenken, welche bei deren Handhabung entstanden, dem Bundesrathe vorgelegt zu werden pflegten, grundgesetzlich festgestellt. Damit steht Artikel 17 der Reichsverfassung nicht in Widerspruch, welcher »die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze dem Kaiser zuweist«. Darnach liegt es dem Kaiser ob, die zur Kontrolle der Einzelstaaten erforderlichen Beamten zu ernennen; die von diesen Beamten über Mängel bei Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung gemachten Anzeigen werden dem Bundesrathe zur Beschlussnahme vorgelegt. Darauf fasst der Bundesrath die Entscheidung über die Auslegung und Handhabung der Reichsgesetze, behufs der Abhülfe der Mängel, welche bei der Ausführung derselben hervorgetreten sind. Die unmittelbaren Verfügungen dagegen, wodurch die vom

Bundesrathe getroffenen Entscheidungen ins Leben geführt werden, gehen nach Artikel 17 vom Kaiser und seinen Behörden aus. Treffend charakterisirte der Abgeordnete Lasker (Reichstag 1870 Stenogr. Ber. S. 122) das Verhältniss: »Ich verstehe den Satz dahin, dass der Bundesrath irgendwelche Mängel als vorhandene konstatirt und Abhülfe beschliesst und dass diese dann durch das Bundeskanzleramt oder die Beamten des Bundeskanzlers unter der Leitung des letzteren erfolgen muss«. Also auch hier ist das Verhältniss zwischen beiden Organen so geregelt, dass die Beschlussfassung beim Bundesrathe, die eigentliche Exekution beim Kaiser steht (Seydel, Komm. S. 104 ff.).

2) Ebenso ist das Verhältniss zwischen Kaiser und Bundesrath in Betreff einer zu verhängenden Exekution geordnet. Artikel 19 sagt: »Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmässigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist vom Bundesrathe zu beschliessen und vom Kaiser zu vollstrecken«. Auch hier hat der Bundesrath die Beschlussfassung, der Kaiser die eigentliche Ausführung. Obgleich Artikel 19 der Reichsverfassung den zweiten Absatz desselben Artikels der norddeutschen Bundesverfassung (»die Exekution kann bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden«) weggelassen hat, so kann doch auch jetzt noch unzweifelhaft die Exekution im äussersten Nothfalle bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt vorschreiten. In jedem Falle muss aber jeder thatsächlichen Exekution durch den Kaiser ein Beschluss des Bundesrathes vorausgehen (Seydel, Komm. S. 136 ff.).

3) Der Bundesrath wirkt mit, sei es im Plenum, sei es durch die Ausschüsse, bei der Ernennung gewisser Kategorien von Reichsbeamten. Die Ernennung selbst erfolgt durch den Kaiser, Artikel 18, derselbe hat aber dazu bald die Zustimmung des Bundesrathes einzuholen, bald die Präsentation desselben zu berücksichtigen. Es kommen hier in Betracht: Die Kontrollbeamten für Zoll- und Steuerwesen, die Konsuln, die Mitglieder des Reichsrechnungshofes, des Reichsgerichtes, des Bundesamtes für Heimathswesen, der Disciplinarkammern und des Disciplinarhofes, der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds und des Reichsbankdirektoriums (Zorn. a. a. O. I, S. 156).

4) Der Bundesrath hat die Auflösung des Reichstages während

der Legislaturperiode zu beschliessen, der Beschluss bedarf aber der Zustimmung des Kaisers. Artikel 24.

5) Obgleich die völkerrechtliche Vertretung des Reiches ausschliesslich dem Kaiser zusteht, so ist er doch bei einigen wichtigen Akten derselben ebenfalls an die Zustimmung des Bundesrathes gebunden. So darf der Kaiser Staatsverträge über Gegenstände, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, nicht ohne Zustimmung des Bundesrathes abschliessen. Der Kaiser hat das Recht, im Namen des Reiches Krieg zu erklären. »Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrathes erforderlich, es sei denn, dass ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt (Artikel 11 Absatz 2).

6) Der Bundesrath hat eine weitgehende Zuständigkeit in Bezug auf die finanziellen Angelegenheiten des Reiches. Als besonders wichtige einzelne Befugnisse erscheinen hier:

a) Der Bundesrath hat ganz wie der Reichstag an der Feststellung des Reichshaushaltsetats Theil zu nehmen, auf welchen alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Jahr gebracht werden müssen (Artikel 69). Ebenso können nur mit seiner Zustimmung Anleihen aufgenommen, sowie Garantien zu Lasten des Reiches übernommen werden. Da diese Beschlüsse stets in der Form eines Reichsgesetzes zu Stande kommen, so folgt hier die Mitbetheiligung des Bundesrathes schon aus seiner Stellung als Organ der gesetzgebenden Gewalt.

b) Der Bundesrath hat durch seinen Ausschuss für Rechnungswesen die Rechnungen der Einzelstaaten über die Erhebung der Zollabgaben und Verbrauchssteuern zu prüfen und auf Grund dieser Uebersichten von drei zu drei Monaten den von der Kasse jedes Bundesstaates der Reichskasse schuldigen Betrag festzustellen. Artikel 39.

c) Der Reichskanzler ist verpflichtet, dem Bundesrathe über die Verwaltung aller Einnahmen des Reiches Rechnung zu legen, worauf dieser über die zu ertheilende Entlastung Beschluss zu fassen hat. Artikel 72.

d) Der Bundesrath ernennt nach dem Gesetze vom 19. Juni 1868 aus seiner Mitte drei Mitglieder der Bundesschuldenkommission, ebenso drei Mitglieder des Reichsbankdirektoriums (Gesetz vom 14. März 1875), wodurch ihm eine wirksame Kontrolle über das Gebahren dieser Behörden eingeräumt wird.

e) Der Bundesrath ist betheiligt an der Verwaltung des Reichs-

kriegsschatzes, indem alle kaiserlichen Verordnungen über die Substanz desselben der Zustimmung des Bundesrathes bedürfen, alle Anordnungen, welche die Verwaltung betreffen, demselben vorgelegt werden müssen (Gesetz vom 11. November 1871).

C. Rechtspflege.

Während alle früheren Entwürfe einer deutschen Reichsverfassung auf Errichtung eines obersten Gerichtshofes zur Entscheidung staatsrechtlicher Fragen den grössten Werth gelegt hatten, hat unsere heutige Reichsverfassung hier eine bedenkliche Lücke gelassen, indem sie für derartige Fragen keine eigentlich richterliche Instanz kennt und in wichtigen Beziehungen damit den einzelnen Bürgern, wie den Einzelstaaten und deren Regierungen den Rechtsschutz versagt. In dieser Beziehung erfüllte selbst das ältere deutsche Reich, wenigstens dem Princip nach, die Forderungen des Rechtsstaates mehr, indem die beiden höchsten Reichsgerichte auch in den wichtigsten staatsrechtlichen Fragen entscheiden konnten. Das heutige deutsche Reichsgericht, welches lediglich auf die Entscheidung privat- und kriminalrechtlicher Fälle beschränkt ist, und staatsrechtliche Fragen nur als Incidentpunkte entscheiden kann, kann sich deshalb an Bedeutung mit den alten Reichsgerichten nicht entfernt messen. Aus diesem Grunde muss der Bundesrath, welcher seiner ganzen Natur und Zusammensetzung nach nicht als richterliche Instanz eingerichtet ist, dennoch in einigen Fällen als Surrogat einer solchen dienen:

1) Artikel 76 Absatz 1 bestimmt: »Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind, werden auf Anrufen des einen Theiles durch den Bundesrath erledigt«.

Im heutigen deutschen Reiche ist, wie im ehemaligen deutschen Bunde, jede Art der Selbsthülfe untersagt, besonders bei Streitigkeiten der einzelnen Staaten untereinander. Dies bezieht sich sowohl auf den Krieg, wie auf Repressalien. Es muss daher, bei Ausschluss dieser völkerrechtlichen Mittel der Rechtsverfolgung, ein anderer Ausweg der Erledigung solcher Streitigkeiten gegeben sein. Bei einer privatrechtlichen Streitigkeit, d. h. wo Staaten in ihrer Eigenschaft als Privatrechtssubjekte, als Fisci, miteinander in Streit gerathen sind, kann der Staat, welcher sich in seinem Rechte verletzt fühlt, den verletzenden Staat vor seinen eigenen Gerichten belangen

und hat bei der Unabhängigkeit der deutschen Gerichte keine Parteilichkeit zu fürchten. Ebenso steht es, wenn regierende Fürsten deutscher Staaten als Privatpersonen, nicht als Staatsoberhäupter, miteinander streiten[1]. Anders bei staatsrechtlichen Streitigkeiten, wo ein Staat behauptet, durch einen Akt, welchen ein anderer Staat bei Ausübung seiner Hoheitsrechte vorgenommen hat, rechtswidrig verletzt zu sein. In diesem Falle hat auf Anrufen des verletzten Theiles der Bundesrath einzutreten. Seine erste Aufgabe wird es in solchen Fällen sein, als Vermittler einzutreten, um einen gütlichen Ausgleich zwischen den streitenden Theilen herbeizuführen. Gelingt dies nicht, so tritt die Nothwendigkeit ein, einen endgültigen Rechtsspruch zu thun, um den Streit aus der Welt zu schaffen. Dies kann nur der Bundesrath, indem die Reichsverfassung kein anderes Organ der Rechtsprechung für solche Fälle aufstellt. Der Bundesrath kann diesen Richterspruch selbst thun, obgleich er seiner ganzen Organisation nach zu nichts weniger taugt, als zu einem Richterkollegium, denn seine Mitglieder brauchen keine Richterqualität zu haben, sie stimmen nicht nach ihrer freien juristischen Ueberzeugung, sondern nach Instruktionen, ja selbst die Bevollmächtigten der streitenden Theile brauchen sich ihrer Abstimmung nicht zu enthalten. Dem Bundesrathe steht es auch frei, die Entscheidung der Streitsache einem Schiedsgerichte zu übertragen, mit der Maassgabe, dass er selbst den von dem letzteren geschehenen Ausspruch als seine eigene Entscheidung anerkennen und publiciren will. Analog werden hier auch jetzt die Bestimmungen der Bundesakte Artikel 11, der Wiener Schlussakte Artikel 21—24 und der vorläufigen Austrägalordnung vom 16. Juni 1817 zur Anwendung gebracht werden, wie dies bei den Verhandlungen über Artikel 76 von dem Regierungskommissar von Savigny[2]

---

[1] In einem jetzt obschwebenden Streite zwischen Schwarzburg-Sondershausen und Schwarzburg-Rudolstadt, welcher sich um eine zu weit gehende Verfügung Sondershausens über das Kammergut handelt, hat man behauptet, dass der Bundesrath nicht zuständig sei, weil die Fürsten hier nicht als Staatsoberhäupter, sondern lediglich als Berechtigte am gemeinsamen Stammgute mit einander stritten; das ist aber nicht richtig; das deutsche Kammergut ist zwar entschieden Stammgut bez. Fideikommiss der fürstlichen Familie, aber es ist kein Privatfamilienfideikommis, sondern steht wegen seiner öffentlichrechtlichen Bestimmung zugleich mit dem Staate in engster Verbindung, darum kommen die Fürsten hier auch als Staatsoberhäupter in Betracht.

[2] Im sogenannten konstituirenden Reichstage sagte Savigny (1867. Stenogr. Ber. S. 665): »Unter dem Worte »erledigt« ist nur im Allgemeinen angedeutet worden, dass der Bundesrath einerseits bestrebt sein wird, falls es ihm nicht

ausgesprochen worden ist, aber darin steht unsere heutige Rechtsordnung selbst gegen die des ehemaligen deutschen Bundes zurück, dass der Bundesrath es in seiner Hand hat, ob er das Austrägalverfahren vor einem obersten Gerichtshofe eintreten lassen will oder nicht, und dass er die streitenden Theile an der Auswahl und Bildung der Austrägalinstanz nicht theilnehmen zu lassen braucht.

2) Eine andere richterliche Funktion wird dem Bundesrathe durch den zweiten Absatz des Artikel 76 übertragen, welcher lautet:

»Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, hat auf Anrufen eines Theiles der Bundesrath gütlich auszugleichen oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen«.

Unter Verfassungsstreitigkeiten versteht man nur solche Streitigkeiten, die in einem Bundesstaate zwischen der Regierung und den Ständen (in den freien Städten zwischen den Senaten und den Bürgerschaften) über die Auslegung der Verfassung und über die Grenzen der Mitwirkung der verschiedenen Organe bei der Ausübung der staatlichen Hoheitsrechte entstehen. Der Bundesrath darf sich nur einmischen, wenn er wenigstens von einem der streitenden Theile aufgerufen ist. Als ein solcher darf nur die Staatsregierung oder die Ständeversammlung eintreten, nie ein Einzelner (etwa ein Standesherr) oder eine blosse Korporation, wie eine Stadtgemeinde. Daher sind Thronfolgestreitigkeiten zwischen verschiedenen Prätendenten in einem Einzelstaate keine Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Artikel 76; trotzdem muss das Reich aus anderen Gründen für den Bundesrath auch darüber

gelingt innerhalb seines Schosses eine solche Angelegenheit zu befriedigender Lösung zu bringen, diejenigen Rechtswege zu bezeichnen, auf denen die Sache zum Austrage kommen kann. Vorzugsweise ist dabei auch der Fall einer Verweisung an eine Austrägalinstanz vorausgesehen. Das verstehen wir unter dem Worte »erledigt«. Man kann in diesen Worten nur die dem Bundesrathe beigelegte Befugniss erkennen, eine derartige Streitsache an eine Austrägalinstanz zu verweisen, aber man darf nicht mit Seydel (S. 254) herauslesen wollen, dass der Bundesrath die Streitsache stets an eine Austrägalinstanz abgeben müsse und nicht selbst entscheiden dürfe. Die richtige Ansicht vertritt dagegen Laband, I, S. 269, G. Meyer, Lehrb. S. 558, Zorn, I, S. 159. Nur darf man in einer solchen Verweisung an eine Austrägalinstanz nicht bloss mit Laband die »Einholung eines sachverständigen Gutachtens« sehen, sondern der Bundesrath bringt den ihm vorliegenden Rechtsstreit dadurch zur Erledigung, dass er eine andere Instanz zur Fällung des Rechtsspruches in seinem Namen veranlasst.

Ueber das Bundesausträgalverfahren vgl. Klüber, § 172 ff., Zöpfl, § 159. Zachariä, II, 267, 270 ff.

ein Entscheidungsrecht in Anspruch nehmen, welcher der verschiedenen Prätendenten als der rechtmässige Thronfolger anzusehen ist. Da die Einzelstaaten durch ihre Landesherrn im Bundesrathe vertreten werden, so hat derselbe das Recht und die Pflicht, zu prüfen, ob ein Bevollmächtigter seine Vollmacht von dem legitimen Landesherrn erhalten hat. In dieser dem Bundesrathe obliegenden Prüfung der Legitimation der Bevollmächtigten liegt implicite auch sein Entscheidungsrecht über den in einem deutschen Staate stattfindenden Thronfolgestreit. In diesem Falle hat der Bundesrath sogar ex officio zu entscheiden, weil er die Frage, wer als legitimes Bundesglied zu betrachten sei, um seiner selbst willen nicht unentschieden lassen darf. In allen eigentlichen Verfassungsstreitigkeiten, welche das innere Staatsrecht der Einzelstaaten berühren, hat er nur zu erkennen, wenn er von einem der streitenden Theile, der Regierung oder dem Landtage, angerufen ist. Diese Anrufung des Bundesrathes findet keine Anwendung in den Bundesstaaten, deren Grundgesetze die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten an eigene Behörde verweisen, wie dies in Mecklenburg, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Koburg-Gotha, Sachsen-Altenburg und den Hansestädten der Fall ist (S. 505). Auch ist es den streitenden Theilen nicht verwehrt, auf einen Schiedsrichter zu kompromittiren. Ist dies nicht geschehen, so tritt auf Anrufen eines Theiles die Thätigkeit des Bundesrathes ein. Derselbe hat zunächst auf eigene Hand die gütliche Vermittlung zu versuchen. Schlägt diese fehl, so hat der Bundesrath kein alleiniges Entscheidungsrecht, wie bei Streitigkeiten unter einzelnen Staaten, vielmehr kann er die Sache nur im Einverständnisse und im Zusammenwirken mit dem Reichstage, durch ein Reichsgesetz, erledigen. Daraus, dass die Form der Reichsgesetzgesetzgebung vorgeschrieben ist, darf nicht gefolgert werden, dass hier nicht die Herbeiführung eines wahren Richterspruches bezweckt werde. Ein Verfassungsstreit, wenn sich seiner die politische Leidenschaft auch noch so sehr bemächtigt, bleibt doch streng genommen eine Frage des positiven inneren Landesstaatsrechtes und somit eine juristische, die nur nach festen Rechtsgrundsätzen, nicht nach wechselnder politischer Konvenienz entschieden werden soll. Es ist dies auch eine Anforderung an die von dem Bundesrathe mit dem Reichstag zu treffende Entscheidung in Verfassungsstreitigkeiten. Während sonst für zahlreiche Verwaltungsakte der formelle Weg der Gesetzgebung vorgeschrieben ist, liegt hier, wie Laband bemerkt, der merkwür-

dige Fall vor, dass ein Akt der Rechtsprechung sich in die **Form** des Gesetzes kleidet. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass hier die Grenze zwischen der Thätigkeit des Richters und des Gesetzgebers leicht ineinander überfliesst. Politische Körperschaften, wie Bundesrath und Reichstag, sind wenig geneigt, stets bloss nach juristischen Gründen zu urtheilen, es werden sich leicht auch politische Erwägungen einfinden, ja es kann Fälle geben, wo das Verfassungsrecht eines Einzelstaates so unklar, unzeitgemäss und damit so unhaltbar ist, dass die gesetzgebenden Faktoren kein Bedenken tragen, durch einen Akt der Gesetzgebung eine Um- und Neugestaltung der bestehenden Verfassung vorzunehmen, wozu sie kraft ihrer souveränen Gesetzgebung über den Einzelstaaten berechtigt sind. Ein auf Grundlage des Artikel 76 Absatz 2 erlassenes Reichsgesetz setzt ja jedes Landesgesetz, selbst jeden Artikel einer Verfassungsurkunde, ausser Kraft.

Jedenfalls muss diese Bestimmung der Reichsverfassung als eine sehr unvollkommene erscheinen, denn in den meisten Fällen wird gar keine Entscheidung zu Stande kommen. Wo das Recht nicht so unzweifelhaft ist, dass eine abweichende Ansicht juristisch kaum möglich erscheint, werden Bundesrath und Reichstag nur selten ein übereinstimmendes Votum zu Stande bringen, indem der Bundesrath meist auf Seiten der Regierung, der Reichstag auf Seiten der Volksvertretung stehen wird. Die Folge wird sein, dass der Verfassungsstreit unerledigt bleibt und die Wunde in den Rechtszuständen des Einzelstaates so weiter eitert, dass sie dem gesammten Rechtsbewusstsein der Nation Schaden bringt. (Man denke an den hannöverschen und kurhessischen Verfassungsstreit zu Zeiten des ehemaligen deutschen Bundes, dessen Schiedsgericht ebenfalls ein todtgebornes Kind blieb.) Auch hier wird die Zukunft den Anforderungen des deutschen Rechtsstaates mehr Rechnung tragen müssen, indem dafür gesorgt wird, dass keine Streitigkeit des öffentlichen Rechtes in Deutschland unerledigt bleiben kann.

3) Artikel 77 bestimmt: »Wenn in einem Bundesstaate der Fall einer **Justizverweigerung** eintritt und auf gesetzlichem Wege ausreichende Hülfe nicht erlangt werden kann, so liegt dem Bundesrathe ob, nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des betreffenden Bundesstaates zu beurtheilende Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege anzunehmen und darauf die gerichtliche Hülfe bei der Bundesregierung, die zu der Beschwerde Anlass gegeben hat, zu bewirken«.

Diese Bestimmung ist erst auf den Beschluss des konstituirenden Reichstages (Antrag Wiggers) in die Verfassung aufgenommen worden und dem Artikel 29 der Wiener Schlussakte wörtlich nachgebildet. Dieselbe giebt dem Bundesrathe eine Befugniss, welche indessen streng genommen nicht zur Rechtspflege, sondern zum Aufsichtsrecht der Reichsgewalt über die gesammte Justiz im Reiche gehört. Der Bundesrath hat über Beschwerden zu entscheiden, welche gegen eine in einem Einzelstaate angeblich stattfindende Justizverweigerung gerichtet sind. Der Verweigerung kann unter Umständen auch eine Verzögerung oder Verschleppung der Justiz gleichgestellt werden. Der Bundesrath hat dabei ganz nach Rechtsgrundsätzen zu urtheilen, wobei die Gerichtsverfassung und die bestehenden Gesetze des betreffenden Einzelstaates als entscheidende Normen zu Grunde zu legen sind. Sind die Gerichte nach den Landesgesetzen nicht kompetent, über einen Rechtsfall zu entscheiden, so liegt kein Fall der Justizverweigerung vor, wenn eine dahin gerichtete Klage zurückgewiesen wird. Bei der grossen Verschiedenheit der Kompetenzgrenzen in den deutschen Einzelstaaten liegt hierin freilich eine sehr bedeutende Beschränkung der Befugniss des Bundesrathes. Wo der Bundesrath aber findet, dass nach den Landesgesetzen eine Justizverweigerung vorliegt, so hat er deren Abstellung bei der betreffenden Landesregierung zu bewirken, d. h. wenn seine einfache Verwendung nicht beachtet wird, kann er bis zu den äussersten Mitteln, selbst bis zur Exekution vorschreiten, um die Erfüllung der Bundespflichten durchzusetzen. Dagegen ist der Bundesrath zu einer sachlichen Prüfung ergangener richterlicher Urtheile niemals kompetent.

§ 258.

III. Geschäftsbehandlung des Bundesrathes.

Dieselbe beruht theils auf der Reichsverfassung, theils auf der Geschäftsordnung. Letzterer kommt nicht der Charakter eines Reichsgesetzes, sondern eines autonomen Statuts zu, welches durch einfachen Bundesrathsbeschluss wieder abgeändert werden kann. Die jetzt geltende Geschäftsordnung beruht auf einem Bundesrathsbeschluss vom 26. April 1880. (Als Manuscript gedruckt. Reichsdruckerei). Auf derselben beruht die Darstellung dieses Paragraphen.

Der Bundesrath ist keine ständige Versammlung wie der ehemalige Bundestag zu Frankfurt a. M., noch ist er thatsächlich

permanent geworden, wie der Reichstag zu Regensburg seit 1663. Die Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schliessung desselben steht lediglich dem Kaiser zu. Das Berufungsrecht des Kaisers ist an sich ein freies, nur muss er den Bundesrath stets zugleich mit dem Reichstage einberufen, während der Bundesrath sehr wohl ohne den Reichstag einberufen werden kann. Auch muss der Kaiser den Bundesrath einberufen, sobald es von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird (Artikel 14). Da der Reichstag alljährlich wenigstens einmal einberufen werden muss, so muss dies auch mit dem Bundesrathe geschehen (Artikel 13). Obgleich der Bundesrath kein ständiges Kollegium ist, so findet zwischen seinen verschiedenen Sitzungsperioden Kontinuität statt, während das Princip der Diskontinuität nur bei eigentlichen parlamentarischen Körpern vorkommt (S. 495).

Der Vorsitz im Bundesrathe und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist (Artikel 15). Der Reichskanzler kann sich durch jedes andre Mitglied des Bundesraths vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen, doch hat Preussen in dem Schlussprotokolle zu dem Vertrage mit Bayern vom 23. November 1870 Nr. IX »es als ein Recht der bayerischen Regierung anerkannt, dass ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preussens den Vorsitz im Bundesrathe führe«[1]. Nur wenn kein preussischer Bevollmächtigter anwesend ist, hat Bayern den Anspruch, dass alsdann der bayerische und nicht der Bevollmächtigte eines anderen Staates substituirt werde. Nur wenn auch kein bayerischer Bevollmächtigter vorhanden wäre, würde das freie Substitutionsrecht des Reichskanzlers wieder aufleben.

Die Leitung der Geschäfte, welche nach Artikel 15 dem Reichskanzler zukommt, ist durch die Geschäftsordnung geregelt. Die Mittheilungen des Reichstages, sowie die Anträge der Einzelstaaten und alle sonstigen Eingaben können nur durch ihn an den Bun-

[1] Der Abg. Windhorst (Stenogr. Ber. 1870 S. 80) spottete über diese Bestimmung und frug, wann Preussen denn verhindert sei. Wenn der Bundeskanzler nicht da sei? Dann sicher nicht. Oder wenn alle 17 preussischen Mitglieder verhindert seien? Dann kommt Bayern niemals zum Vorsitze.« Richtig legt Seydel a. a. O. S. 122 die Z. X des Protokolles aus: »Bayern wollte sich ein Vorrecht vor den übrigen Bundesmitgliedern sichern und zu diesem Behufe vereinbarte man eine Beschränkung der dem Kanzler nach Artikel 15 Absatz 2 zustehenden Substitutionsbefugniss in der Art, dass derselbe im Falle seiner Verhinderung den Vorsitz entweder an ein preussisches oder ein bayerisches Mitglied übertragen muss, ihn aber nie mit Uebergehung Bayerns an den Bevollmächtigten eines andern Staates abgeben darf.

desrath gelangen. Geschäftsordnung § 8 ff. Er ist das Medium, durch welches der ganze Verkehr des Bundesrathes mit der Aussenwelt hindurchgehen muss.

Die Bundesrathsbeschlüsse werden in der Regel mit einfacher Stimmenmehrheit gefasst. »Nicht vertretene oder nicht instruirte Stimmen werden nicht gezählt«. (Reichsverfassung Artikel 7). Eine bestimmte Anzahl anwesender stimmender Bevollmächtigter ist zur Beschlussfähigkeit des Bundesrathes nicht vorgeschrieben. Bei Stimmengleichheit giebt die Präsidialstimme, d. h. die Stimme Preussens den Ausschlag. Artikel 7. Wenn auch der bayerische Bevollmächtigte kraft Substitution den Vorsitz im Bundesrathe führt, so kann doch seiner Stimme nie das entscheidende Gewicht der Präsidialstimme beigelegt werden, welches nicht auf dem Vorsitze im Bundesrathe, sondern auf dem Bundespräsidium Preussens beruht. Ausnahmen von dem Grundsatze, dass die einfache Stimmenmehrheit entscheide, machen folgende Fälle:

1) Veränderungen der Verfassungen erfolgen zwar im Wege der Gesetzgebung, doch gelten sie als abgelehnt, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben. Artikel 78 Absatz 1. Dazu kommt noch die oben näher erörterte Bestimmung Absatz 2 wegen Beseitigung oder Abänderung der sogenannten Sonderrechte.

2) Es giebt mehrere Fälle, wo ein Bundesrathsbeschluss nur zu Stande kommen kann, wenn in der Mehrheit der Stimmen auch die Stimmen Preussens enthalten sind (Artikel 5). Dies findet statt bei einem Beschlusse über Gesetzesvorschläge, welche Aenderungen in den bestehenden Einrichtungen des Militärwesens und der Kriegsmarine herbeiführen; b) über Gesetzesvorschläge, welche Aenderungen im Zollwesen oder in der Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups herbeiführen (Artikel 5 und 35); c) über Vorschläge auf Abänderung der Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, welche zur Ausführung der unter b) bezeichneten Gesetze, sowie derjenigen gesetzlichen Bestimmungen bestehen, welche den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehuug oder die Maassregeln betreffen, die in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind (Artikel 35 und 37). Während die Bestimmungen der Reichsverfassung Artikel 5 und 35 sich auf die gesetzgeberische Thätigkeit des Bundesrathes beziehen,

findet nach Artikel 37 auch dieselbe Beschränkung hinsichtlich seines Verordnungsrechtes statt. Man hat diese Bestimmungen bisweilen geradezu als ein Veto des Kaisers bezeichnet. Dies ist aber staatsrechtlich nicht zutreffend; vielmehr kommt in den genannten drei Fällen ein Bundesrathsbeschluss gar nicht zu Stande, wenn nicht in der Mehrheit der Stimmen auch die 17 preussischen Stimmen mitenthalten sind. Thatsächlich wirkt diese Bestimmung der genannten Verfassungsartikel allerdings ähnlich, wie ein dem Kaiser in einzelnen Fällen zustehendes Veto, indem auch hier der König von Preussen mit seinen 17 Stimmen dem deutschen Kaiser zu Hülfe kommt, welcher kein Veto hat.

3) »Zur Auflösung des Reichstages während der Legislaturperiode ist ein Beschluss unter Zustimmung des Kaisers erforderlich«. Hier muss also der Kaiser, als ein vom Bundesrathe verschiedenes selbständiges Organ der Reichsgewalt, zu einem Bundesrathsbeschluss seine Zustimmung geben; versagt er sie, so kann eine Auflösung nicht zu Stande kommen, wenn auch die Stimmenmehrheit sich dahin aussprechen sollte.

Die Arbeiten des Bundesrathes werden entweder im Plenum oder durch Ausschüsse besorgt. Letztere sind in der Regel nur Kommissionen des Bundesrathes, welche die Geschäfte für das Plenum vorzubereiten haben, doch haben sie in einzelnen Fällen eine selbständige Kompetenz. Die Ausschüsse werden entweder für einzelne Angelegenheiten besonders niedergesetzt oder sie bestehen für gewisse Geschäfte als dauernde, ständige, ordentliche. »Es sind dies Ausschüsse, die nicht einmal ad hoc zu einem bestimmten Zwecke gewählt werden, sondern welche stets existiren sollen. Ob sie immer versammelt sein sollen, ob sie auch dann in Thätigkeit sein sollen, wenn der Bundesrath nicht versammelt ist, hängt von dem Beschlusse des Bundesrathes ab«. (Fürst Bismarck am 26. März 1867. Stenogr. Ber. 1867). Die Ausschüsse werden gebildet aus der Mitte des Bundesrathes selbst. Die Zusammensetzung dieser Ausschüsse ist für jede Session des Bundesrathes bez. mit jedem Jahre zu erneuern, wobei die ausscheidenden Mitglieder wieder wählbar sind. In jedem ständigen Ausschusse müssen, mit Einschluss des Präsidiums, wenigstens fünf Staaten vertreten sein. Das Präsidium gebührt in allen Ausschüssen, mit Ausnahme desjenigen für auswärtige Angelegenheiten, Preussen.

Die dauernden Ausschüsse des Bundesrathes sind folgende:

1) Der Ausschuss für das Landheer und die Festungen

(7 Mitglieder); in demselben hat Bayern einen ständigen Sitz, durch die württembergische Militärkonvention Artikel 15 Absatz 2 vom 21/25. November 1870 und die sächsische Militärkonvention vom 7. Februar 1867 ist diesen Staaten die Zusicherung ertheilt, dass sie jeder Zeit in diesem Ausschusse vertreten sein sollen. Die übrigen Mitglieder ernennt der Kaiser, d. h. er bezeichnet die Staaten. Neben der Berichterstattung an den Bundesrath in allen das Militärwesen und die Festungen betreffenden Angelegenheiten hat dieser Ausschuss nach Artikel 63 Absatz 5 die Vermittlung zwischen der preussischen Militärverwaltung und den Bundesstaaten mit einer selbständigen Militärverwaltung.

2) Der Ausschuss für das Seewesen hat es nur mit der Kriegsmarine zu thun. Seine 5 Mitglieder werden vom Kaiser ernannt.

3) Der Ausschuss für Zoll- und Steuerwesen hat 7 Mitglieder, welche vom Plenum gewählt werden. Nach Artikel 36 ist diesem Ausschusse eine Mitwirkung bei Ernennung der Reichsbeamten, welche zur Kontrolle der Zoll- und Steuerverwaltung bei den Direktivbehörden der Einzelstaaten ernannt werden, eingeräumt worden. Dieser Ausschuss ist, wenn der Bundesrath nicht versammelt ist, befugt, über die zur Ausführung der im Artikel 35 der Reichsverfassung bezeichneten Gesetze dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen in dringlichen Fällen und nach Einvernehmen mit dem Ausschusse für Handel und Verkehr Beschluss zu fassen. Er hat solche Beschlüsse dem Bundesrathe bei dessen nächstem Zusammentreten zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen. Geschäftsordnung § 21 Absatz 2.

4) Der Ausschuss für Handel und Verkehr (7 Mitglieder). Nach Artikel 56 stellt der Kaiser die Konsuln nach Vernehmung dieses Ausschusses an; auch werden unter seiner Mitwirkung die Jurisdiktionsbezirke der Konsulate vom Kaiser festgestellt.

5) Der Ausschuss für Eisenbahnen, Post und Telegraphie (7 Mitglieder).

6) Der Ausschuss für Justizwesen (7 Mitglieder).

7) Der Ausschuss für das Rechnungswesen (7 Mitglieder). Diesem ist nach Artikel 39 die Kontrolle der finanziellen Ergebnisse der gesammten Zoll- und Steuerverwaltung überwiesen. Ausserdem bildet dieser Ausschuss die stehende Budgetkommission des Bundesrathes. Sowohl der Entwurf des Reichshaushaltsetats, als auch die Jahresrechnung über die Verwaltung der Einnahmen

des Reiches werden ihm vom Reichskanzler vorgelegt, von ihm geprüft und für die Beschlussnahme des Bundesrathes vorbereitet. Geschäftsordnung § 23. Ferner hat dieser Ausschuss auf Grund der von den Direktivbehörden der Einzelstaaten eingesandten Quartalextrakte und Finalabschlüsse von drei zu drei Monaten den von der Kasse jedes Bundesstaates der Reichskasse schuldigen Betrag an Zöllen und Verbrauchssteuern vorläufig festzustellen, von dieser Feststellung den Reichskanzler und die Bundesstaaten in Kenntniss zu setzen und alljährig die Beschlussnahme des Bundesrathes über die schliessliche Feststellung jener Beträge vorzubereiten (Artikel 39). Auch soll sich dieser Ausschuss von dem gesammten Kassen- und Rechnungswesen des Reiches stets in Kenntniss erhalten.

8) Der Ausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten nimmt in jeder Beziehung eine besondere Stellung ein (5 Mitglieder).

9) Der Ausschuss für Elsass-Lothringen (7 Mitglieder).

10) Der Ausschuss für die Verfassung (7 Mitglieder).

11) Der Ausschuss für die Geschäftsordnung (7 Mitglieder).

Für den vierten, fünften und siebenten Ausschuss wird je ein Stellvertreter, für den dritten, sechsten und neunten Ausschuss werden zwei Stellvertreter gewählt. Die Wahl der Mitglieder des 3., 4., 5., 6., 7., 9., 10. und 11. Ausschusses, zweier Mitglieder des 8. Ausschusses und der Stellvertreter erfolgt bei dem Beginne jeder ordentlichen Session des Bundesrathes (Artikel 13) durch geheime Abstimmung. Jeder stimmführende Bevollmächtigte bezeichnet so viele Bundesstaaten, als in dem Ausschusse, ausser dem Präsidium beziehungsweise den verfassungsmässig berufenen Bundesstaaten, vertreten sein sollen, und bei der Wahl für den 3., 4., 5., 6., 7. und 9., Ausschuss einen beziehungsweise zwei Bundesstaaten für die Stellvertretung. Ergiebt sich bei der Abstimmung keine absolute Stimmenmehrheit, so findet eine zweite Wahl statt, bei welcher die relative Stimmenmehrheit und im Falle der Stimmengleichheit das Loos entscheidet. Die Bundesstaaten, auf welche die Wahl gefallen ist, ernennen die Mitglieder beziehungsweise die Stellvertreter des Ausschusses aus ihren Bevollmächtigten oder aus den für die letzteren ernannten Stellvertretern, welche, sobald sie an den Ausschussberathungen theilnehmen, an die Stelle von Hauptbevollmächtigten treten (Geschäftsordnung § 18). Innerhalb der Ausschüsse führt jeder Staat nur Eine Stimme. Treten mehrere Ausschüsse zu gemeinschaftlicher Berathung zusammen, so hat jedes Mitglied eine Stimme.

Einer besonderen Betrachtung bedarf noch der achte Ausschuss (*für die auswärtigen Angelegenheiten*), welcher der norddeutschen Bundesverfassung unbekannt, erst durch die Verträge mit den süddeutschen Staaten in die jetzige Reichsverfassung gekommen ist, welche Artikel 8 sagt: »Ausserdem wird im Bundesrathe aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg und zwei vom Bundesrathe alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten ein Ausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten gebildet, in welchem Bayern den Vorsitz führt«. Es ist dies der einzige Ausschuss, in welchem Preussen weder vertreten ist, noch den Vorsitz führt. Dies hängt mit seiner Aufgabe aufs engste zusammen; denn er hat nichts zu thun mit der Leitung der auswärtigen Angelegenheiten, die nach Artikel 11 der Verfassung lediglich dem Kaiser zusteht. Jede Einmischung in dieselbe wäre ein Uebergriff in die wichtigste Prärogative des Kaisers. Dieser Ausschuss dient nur dazu, um Seitens der Reichsregierung Mittheilungen über die auswärtigen Angelegenheiten entgegenzunehmen und die Ansichten der Einzelstaaten über diese Mittheilungen auszutauschen. Er ist ein *Informationsorgan* der Einzelstaaten, durch welches diese auch ihre Ansichten aussprechen und der Reichsregierung darlegen können. Wie weit dieselben berücksichtigt werden sollen, hängt vom Ermessen der Reichsregierung ab; ebenso welche Mittheilungen sie diesem Ausschusse machen will und in welchem Stadium der Verhandlungen; auch steht es ihr frei, Mittheilungen über auswärtige Angelegenheiten, ohne Vermittelung dieses Ausschusses, unmittelbar an das Plenum des Bundesrathes gelangen zu lassen. Bei dieser so geringfügigen Zuständigkeit ist gerade dieser Ausschuss bis jetzt zu keiner nennenswerthen Entwicklung gediehen.

---

[1] Einen Kommentar für die Stellung dieses Ausschusses giebt *Delbrück* (Reichstag 1870. Stenogr. Ber. S. 60): »Je weiter sich der Bund ausdehnt und je mehr grössere Staaten ihm beitreten, desto mehr tritt das sachliche Bedürfniss vor, dass nicht bloss, wie bisher geschehen ist, durch gelegentliche Mittheilungen an die Gesandten und an die im Bundesrathe versammelten Vertreter der Bundesregierungen, sondern in einem formell geregelten Wege Mittheilungen über den Gang der politischen Lage gemacht werden. Es liegt in der Natur der den Ausschüssen des Bundesrathes überhaupt zugewiesenen Funktionen, dass die Instruirung der Gesandten diesem Ausschusse nicht zufallen kann; er wird seinerseits Kenntniss von der Lage der Dinge nehmen und wird in der Lage sein, durch diese Kenntniss, durch Anträge, die er an den Bundesrath stellt, durch Bemerkungen, die er dem Präsidium macht, auf die Behandlung der Politik Einfluss auszuüben«.

Drittes Kapitel.

Der Reichstag[1].

§ 259.

I. Staatsrechtlicher Charakter des deutschen Reichstages.

Während Kaiser und Bundesrath unverkennbar an die Einrichtungen des älteren deutschen Reiches erinnern, findet der Reichstag in jenen älteren Institutionen keine Analogie. Im ehemaligen Reichstage waren die Regierungen der einzelnen Territorien vertreten, er war »das Corpus der Reichsstände«, der Vorgänger des heutigen Bundesrathes. Der Gedanke einer Volksvertretung war dem ganzen kontinentalen Europa des vorigen Jahrhunderts fremd; am wenigsten fand er eine Stätte in der feudalen, aristokratischen Ordnung des älteren deutschen Reiches. Ebenso fehlte es dem deutschen Bunde in seiner Gesammtheit an jeder Vertretung des deutschen Volkes; ja eine solche wäre mit der staatsrechtlichen Natur des deutschen Bundes, als eines Staatenvereines, geradezu unverträglich gewesen. Darum scheiterten alle auf Herstellung einer Volksvertretung beim Bunde gerichteten Bestrebungen. Nur ein wahrer Staat kennt ein einheitliches Volk und lässt eine Vertretung desselben zu; ja, der Bundesstaat, als die moderne Form des Staatenstaates, kann ohne das Organ einer Volksvertretung nicht gedacht werden (S. 46). Wie das föderative Element in einem Staatenhause, Ständerathe, Senate oder Bundesrathe seine Darstellung findet, so muss auch das im Bundesstaate vorhandene einheitliche Volk mit Nothwendigkeit in einer Nationalvertretung zum entsprechenden Ausdrucke kommen. Diesem Postulate haben auch alle bundesstaatlichen Verfassungen entsprochen, die nordamerikanische Union hat von Anfang an ihr Repräsentantenhaus, die Schweiz ihren Nationalrath, der Entwurf einer deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849 seinen Reichstag, ebenso der Entwurf des sogenannten Dreikönigsbündnisses. Charakteristisch ist es, dass alle Gegenentwürfe, welche überhaupt den Gedanken des Bundesstaates verneinten, keine einheitliche Vertretung des

[1] Laband, B. I §§ 47—53. Thudichum, S. 132—219. v. Mohl, S. 331 ff. Seydel, S. 138 ff. Derselbe in Hirth's Annalen, Der Reichstag 1880. S. 352 ff. Westerkamp, S. 85. v. Rönne, I §§ 28—40. G. Meyer, Lehrb. §§ 128—133. Zorn, B. I § 11 S. 168 ff. Derselbe bei Holtzendorff, B. III S. 409 ff.

deutschen Volkes, sondern nur aus den Landtagen der Einzelstaaten hervorgehende Delegirtenversammlungen kannten, so der Münchner Entwurf vom 25. Februar 1850 (S. 134), so das österreichische Reformprojekt von 1863 (S. 145). Es zeugt von einem tiefen Verständnisse des bundesstaatlichen Gedankens, dass die preussische Regierung als unerlässliche Forderung jeder Bundesreform »eine wahre, aus direkter Betheiligung der ganzen Nation hervorgehende Nationalvertretung« verlangte. An diesem grossen Gedanken hat Preussen von nun an in allen seinen Reformbestrebungen unentwegt festgehalten. Mitten im schleswigholsteinischen Konflikte stellte Preussen am 9. April 1866 den Antrag auf Einberufung eines deutschen Parlamentes, welches aus direkten Wahlen und allgemeinem Stimmrechte hervorgehen sollte (S. 155). Ebenso hielten die Grundzüge einer neuen Bundesverfassung vom 10. Juni 1866 an dem Gedanken einer einheitlichen Nationalvertretung fest. Bei der Gründung des norddeutschen Bundes verstand sich die Einfügung einer Volksvertretung in den Organismus des neuen Bundesstaates ganz von selbst, wenn auch über Zusammensetzung und Befugnisse derselben sich mannigfach verschiedene Ansichten entgegenstanden. Die am 16. April 1867 beschlossene, am 1. Juli 1867 ins Leben getretene Verfassung des norddeutschen Bundes hat in Abschnitt V Artikel 20—32 über die volksvertretende Körperschaft des Reichstages Bestimmungen getroffen, welche unverändert in die heutige deutsche Reichsverfassung übergegangen sind. Auf Grundlage derselben gilt es jetzt die staatsrechtliche Natur des Reichstages festzustellen.

Die juristische Charakteristik dieses Organs macht weniger Schwierigkeiten, weil dasselbe in seinen Grundgedanken ganz der Volksvertretung der Einzelstaaten entspricht. Was die Landtage in den deutschen Einzelstaaten sind, das ist der Reichstag im deutschen Reiche. Wir verweisen daher auf unsere Darstellung im Landesstaatsrecht (Buch I Kapitel V), wo wir den Grundgedanken und juristischen Charakter der deutschen Volksvertretung erörtert und besonders den hier obwaltenden eigenthümlichen Begriff der Vertretung einer eingehenden Untersuchung unterzogen haben (S. 455—460).

Der deutsche Reichstag ist neben Kaiser und Bundesrath das dritte unmittelbare Organ im Gliederbau des Reiches; aber er ist ebensowenig wie der Landtag in den Einzelstaaten, nach deutschem Staatsrechte, Mitträger der Souveränetät; er übt keine

Regierungsgewalt, kein coimperium, aber die Reichsregierung ist in ihren wichtigsten Befugnissen an die Mitwirkung und Zustimmung des Reichstages gebunden. Der Reichstag hat keine obrigkeitlichen Befugnisse, er hat niemanden zu befehlen, keiner Behörde eine Anweisung zu ertheilen, kurz er regiert nicht, aber er ist im Stande, durch seine verfassungsmässigen Befugnisse die Reichsregierung so zu beeinflussen, dass sie im volksthümlichen Sinne, im Geiste der Nation, zu regieren genöthigt ist. Diese Mitwirkung bezieht sich nicht nur auf einzelne genau begrenzte Gegenstände, sondern stellt sich dar als eine verfassungsmässige Mitbestimmung der gesammten öffentlichen Zustände im deutschen Reiche durch den Reichstag. Reichsregierung und Reichstag haben ihre verschiedenartigen Funktionen, aber nur im Zusammenwirken derselben stellt sich der oberste Staatswille im Gesetze dar.

Der deutsche Reichstag ist diejenige Institution, in welcher die Einheit der Nation ihren vollkommensten Ausdruck findet. Er ist die staatsrechtliche Verkörperung des nationalen Einheitsgedankens. In ihm verschwinden alle Unterschiede der Partikularstaaten. Der Reichstag ist in seiner Gesammtheit die Vertretung des einheitlich gedachten und zusammengefassten deutschen Volkes. Jedes einzelne Mitglied ist, dem entsprechend, Vertreter nicht seines Wahlkreises, nicht eines Einzelstaates, sondern des ganzen deutschen Volkes. Artikel 29: »Die Mitglieder des Reichstages sind Vertreter des gesammten Volkes«; Vertreter, aber nicht abhängige Mandatare, darum sind sie an Instruktionen und Aufträge nicht gebunden. Dieser auch für die Mitglieder aller Einzellandtage geltende Satz ruht auf einer allgemein durchgedrungenen Anschauung des modernen konstitutionellen Staatsrechtes (S. 457).

Ganz dem Grundgedanken einer einheitlichen Volksvertretung entsprechend, ist das Wahlrecht ganz unabhängig von den Grenzen der Einzelstaaten. Jeder Deutsche kann überall, wo er seinen Wohnsitz hat, ohne Rücksicht auf partikuläre Staatsangehörigkeit, an jedem Orte des Reichsgebietes mit zum Reichstage wählen. Ebenso kann jeder Deutsche, welcher sonst die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, in jedem Wahlkreise des Reiches zum Reichstagsabgeordneten gewählt werden. Nur in einer Beziehung werden aus praktischen Gründen die einzelstaatlichen Grenzen bei den Reichswahlen berücksichtigt, nämlich bei der Abgrenzung der Wahlkreise. Kein Wahlkreis ist aus den Gebieten mehrerer

Bundesstaaten gebildet. Die Abgeordneten werden »in jedem Bundesstaate« gewählt.

II. Zusammensetzung des Reichstages.

§ 260.

1) Im Allgemeinen.

In allen grösseren Staaten mit Volksvertretung gilt jetzt das Zweikammersystem, d. h. die Volksvertretung gliedert sich in zwei Kollegien, durch deren volle Uebereinstimmung allein ein Beschluss der ganzen Volksvertretung zu Stande kommen kann (§ 174 S. 461). Dieses System ist aus der englischen Verfassung in die Verfassungen fast aller modernen Staaten übergegangen. Es ist nicht bloss im konstitutionell monarchischen Staate, sondern auch in allen grossen Republiken, es ist nicht bloss im einfachen Staate, sondern auch im Bundesstaate zu Hause. Ja, im letzteren hat es noch eine besondere Bedeutung gewonnen, indem hier neben dem aus allgemeinen Volkswahlen hervorgehenden Hause ein anderes Haus steht, welches, aus den Einzelstaaten hervorgehend, deren staatliche Individualität darzustellen berufen ist. So haben die Unionsverfassung von Nordamerika, wie die Bundesverfassung der Schweiz das Zweikammersystem in diesem Sinne angenommen. Auch alle früheren Entwürfe einer bundesstaatlichen Verfassung für Deutschland, die Reichsverfassung von 1849, die Verfassung des sogenannten Dreikönigsbündnisses, stellten ein Staatenhaus neben das Volkshaus. Es war daher erklärlich, dass eine ähnliche Forderung an die Verfassung des norddeutschen Bundes gestellt wurde. So beantragte Zachariä im konstituirenden Reichstage, »dass der Reichstag aus zwei Häusern, einem Oberhause und einem Unterhause, bestehen solle«. Obgleich die Vorzüge des Zweikammersystems im allgemeinen für das konstitutionelle Leben unleugbar sind, so lag doch in diesen Anträgen eine Verkennung der Struktur der deutschen Reichsverfassung. Wäre die gesammte Reichsgewalt im Kaiser concentrirt worden, wie in der Reichsverfassung von 1849, so wäre die Errichtung eines Staatenhauses eine folgerichtige Forderung gewesen, damit, neben der einheitlichen Nationalvertretung im Volkshause, auch das im Bundesstaate vorhandene und berechtigte einzelstaatliche Element zur Geltung komme. Anders aber liegt die Sache im heutigen deutschen Reiche, wo neben dem Kaiser der Bundesrath als Mitträger der Souveränetät steht. Im

Bundesrathe kommt bereits das einzelstaatliche Element vollständig zu seinem Rechte und zwar viel stärker, als in jedem Senate, Ständerathe oder Staatenhause. Wir haben zwar den Gedanken zurückgewiesen, dass der Bundesrath, seiner staatsrechtlichen Natur nach, eine erste Kammer oder ein Oberhaus sei, aber trotzdem ist zuzugestehen, dass der Bundesrath thatsächlich in gewisser Beziehung im Organismus des deutschen Reiches dieselben Funktionen ausübt, wie eine erste Kammer, indem die Gesetzgebung durch ihn und den Reichstag gemeinsam ausgeübt wird. Eine erste Kammer neben dem Bundesrathe würde nicht nur als überflüssig erscheinen, sondern den Gang der Gesetzgebungsmaschine aufs äusserste erschweren, indem sich nicht nur zwei, sondern immer drei Körperschaften über jeden Gesetzentwurf vollständig zu vereinigen hätten. Daher muss, solange das deutsche Reich auf seinen heutigen staatsrechtlichen Grundlagen ruht, jeder Gedanke an Einschiebung eines Oberhauses ernstlich zurückgewiesen werden. Die Vertretung des deutschen Volkes kann nur als einheitliche Versammlung gedacht werden.

Der deutsche Reichstag beruht auf dem Einkammersystem. Er ist eine reine Wahlkammer, welche aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervorgeht (Artikel 20). Auf durchschnittlich 100,000 Seelen derjenigen Bevölkerungszahl, welche den Wahlen zum verfassungsgebenden Reichstage zu Grunde gelegen hat, wird ein Abgeordneter gewählt. Ein Ueberschuss von mindestens 50,000 Seelen der Gesammtbevölkerung eines Bundesstaates wird vollen 100,000 Seelen gleich gerechnet. In einem Bundesstaate, dessen Bevölkerung 100,000 Seelen nicht erreicht, wird doch ein Abgeordneter gewählt. Danach betrug die Zahl der Abgeordneten im norddeutschen Bunde 297, dazu kamen die süddeutschen Staaten mit 85 Stimmen, Elsass-Lothringen mit 15 Stimmen, sodass die Gesammtzahl der Abgeordneten jetzt 397 beträgt. Eine Vermehrung der Zahl der Abgeordneten infolge der steigenden Bevölkerung tritt nicht von selbst ein, sondern kann nur durch ein Gesetz bewirkt werden. Auch die Wahlkreise sind gesetzlich festgestellt. Die näheren Bestimmungen über die Wahlen sind in dem Wahlgesetz vom 31. Mai 1869 enthalten; dasselbe beruht auf dem Reichswahlgesetze vom 12. April 1849, welches in den Verträgen vom August 1866 als Grundlage für die Wahlen des verfassungsgebenden Reichstages vereinbart worden war. Das Wahlgesetz vom 31. Mai 1869 wurde in den süddeutschen Staaten und Elsass-Loth-

ringen eingeführt. Eine Ausführungsverordnung des Bundesrathes erging am 28. Mai 1870, dazu ein Nachtrag für die süddeutschen Staaten vom 27. Februar 1871, ein zweiter für Elsass-Lothringen vom 1. December 1873. Auf diesen Bestimmungen beruhen bis auf den heutigen Tag Wahlrecht und Wahlverfahren im deutschen Reiche.

§ 261.

2) Das aktive Wahlrecht.

Wähler für den Reichstag ist jeder Deutsche, welcher das 25. Jahr vollendet hat. Das Wort »Deutscher« ist hier im streng staatsrechtlichen Sinne zu nehmen. Damit sind alle Nicht-Reichsangehörigen ausgeschlossen, auch wenn sie ihr Domicil in einem Staate des deutschen Reiches genommen haben. Selbstverständlich ist das Wahlrecht nur Deutschen männlichen Geschlechtes gegeben.

Von der Berechtigung zum Wählen sind ausgeschlossen: 1) Personen, welche unter Vormundschaft oder Kuratel stehen. Da Minderjährige schon von selbst ausgeschlossen sind, so fallen unter diese Bestimmung Wahnsinnige, Verschwender, Gebrechliche; 2) Personen, über deren Vermögen Konkurs oder Fallitverfahren eröffnet worden ist, und zwar während der Dauer dieses Verfahrens; nach dessen Abschlusse sind sie wieder wählbar; 3) Personen, welche eine Armenunterstützung aus öffentlichen oder Gemeindemitteln beziehen oder im letzten der Wahl vorangegangenen Jahre bezogen haben; 4) Personen, denen infolge rechtskräftigen Erkenntnisses der Vollgenuss der staatsbürgerlichen Rechte entzogen ist, für die Zeit der Entziehung, soweit sie nicht in diese Rechte wieder eingesetzt sind.

Während die unter Nr. 1—4 aufgeführten Personen vom Wahlrechte ganz ausgeschlossen sind, ruht für andere das Wahlrecht nur zeitweilig, so für Personen des Soldatenstandes und der Marine, solange als dieselben sich bei der Fahne befinden. Zum aktiven Heere werden aber Militärbeamte nicht gezählt. Ebenso ruht das Wahlrecht bei Personen, welche sich zur Zeit der Wahl nicht an dem Ort aufhalten, wo sie ihren Wohnsitz haben; dasselbe gilt von solchen, welche nicht in die Wahlliste eingetragen sind.

§ 262.

3) Wählbarkeit (sogenanntes passives Wahlrecht).

Zum Abgeordneten wählbar ist im ganzen Bundesgebiet jeder Deutsche, welcher das 25. Jahr zurückgelegt hat. Ausgeschlossen sind diejenigen, welchen das aktive Wahlrecht entzogen ist, nicht aber die, deren Wahlrecht bloss ruht; daher können Soldaten und Offiziere unzweifelhaft gewählt werden. Um gewählt werden zu können, muss jemand wenigstens ein Jahr, vom Wahltage abwärts gerechnet, einem Bundesstaate angehört haben (was zum Wähler nicht nöthig ist); dagegen braucht der zu Wählende sein Domicil nicht innerhalb des deutschen Reiches zu haben, was zum Wähler nöthig ist. Nicht wählbar zum Reichstage sind die regierenden Landesherrn, wohl aber die Prinzen des Hauses. Auch kann niemand zugleich Mitglied des Bundesrathes und des Reichstages sein. Artikel 9.

Die Mitgliedschaft des Reichstages erlischt: 1) durch Verlust einer der Voraussetzungen der Wählbarkeit. Aus denselben Gründen, aus welchen jemand nicht gewählt werden darf, verliert er auch seine Mitgliedschaft, wenn einer dieser Gründe nachträglich eintritt; 2) durch Verzicht kraft ausdrücklicher Erklärung; 3) wenn ein Mitglied des Reichstages ein besoldetes Reichsamt oder in einem Bundesstaate ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Reichs- oder Staatsdienst in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist. Artikel 21. Ein Geldzulage, welche jemand zu seinem Gehalte in einem von ihm bekleideten Berufsamte erhält, bewirkt den Verlust der Abgeordneteneigenschaft ebensowenig wie die Annahme eines blossen Titels, mit welchem ein höherer Rang verbunden ist, z. B. der Titel eines wirklichen Geheimen Rathes. Auch die Annahme eines Ehrenamtes, wenn mit demselben auch Remuneration (aber keine Besoldung) verbunden ist, ist kein Grund des Verlustes der Abgeordneteneigenschaft.

§ 263.

4) Das Wahlverfahren[1].

Jeder Abgeordnete wird in einem besonderen Wahlkreise gewählt. Jeder Wahlkreis wird in eine Anzahl kleinerer Bezirke zerlegt

[1] R. v. Mohl, Kritische Erörterungen über Ordnung und Gewohnheiten des deutschen Reiches. I Die Reichstagswahlen. Zeitschrift für die gesammten Staatsw. Jahrg. XXX 1874. S. 528—663. Manche Berichtigungen des Mohl'schen Aufsatzes finden sich bei Seydel in Hirth's Annalen (1880), wo das Wahlverfahren eingehend besprochen ist.

(Wahlbezirke), welche möglichst mit der Ortsgemeinde zusammenfallen sollen, sofern nicht bei volkreichen Ortsgemeinden eine Unterabtheilung erforderlich wird. (Kein Wahlbezirk soll mehr als 3500 Einwohner zählen.) Mit Ausschluss der Exklaven müssen die Wahlkreise, sowie die Wahlbezirke, räumlich abgegrenzt und thunlichst abgerundet sein. Die Abgrenzung der Wahlkreise soll durch ein Reichsgesetz erfolgen; bis zum Erlasse eines solchen sollen, nach Bestimmung des Reichswahlgesetzes, die bisherigen Wahlkreise beibehalten werden. Die Wahlbezirke werden auf administrativem Wege festgestellt. Wer das Wahlrecht in einem Wahlbezirke ausüben will, muss in demselben oder, im Falle eine Gemeinde in mehrere Wahlbezirke getheilt ist, in einem derselben zur Zeit der Wahl seinen Wohnsitz haben. Jeder darf nur an einem Orte wählen. § 7 des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1869. In jedem Wahlbezirke sind zum Zwecke der Wahl Listen anzulegen, in welche die zum Wählen Berechtigten nach Zu- und Vornamen, Alter, Gewerbe und Wohnort eingetragen werden. § 8. Das Wahlrecht wird in Person durch verdeckte, in eine Wahlurne niederzulegende Stimmzettel ohne Unterschied ausgeübt. § 10. Die Wahl ist direkt. Sie erfolgt durch absolute Stimmenmehrheit aller in einem Wahlkreise abgegebenen Stimmen. Stellt bei einer Wahl eine absolute Stimmenmehrheit sich nicht heraus, so ist unter den zwei Kandidaten zu wählen, welche die meisten Stimmen erhalten haben. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Loos. § 12. Ueber Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahlzettel entscheidet, mit Vorbehalt der Prüfung des Reichstages, allein der Vorstand des Wahlbezirkes nach Stimmenmehrheit seiner Mitglieder. § 13. Die allgemeinen Wahlen sind im ganzen Reiche an demselben vom Kaiser bestimmten Tage vorzunehmen. § 14. Nur Stichwahlen oder Ersatzwahlen finden an einem anderen Tage statt. Das Wahlresultat des Wahlbezirkes, sowie die Wahlakten sind dem von Staatswegen zu bestellenden Wahlkommissar des Wahlkreises zu übermitteln (Regl. §§ 24 ff.). Der Wahlkommissar hat spätestens bis zum Ablaufe des dritten Tages nach dem Wahltage das Wahlresultat, unter Zuziehung einer Kommission von 6—12 Wählern, die kein unmittelbares Staatsamt bekleiden, in öffentlicher Verhandlung festzustellen und zu verkündigen (Regl. §§ 26 ff.). Gewählt ist, wer die absolute Majorität der abgegebenen gültigen Stimmen für sich hat. Ist dieses Resultat nicht erzielt worden, so hat eine engere Wahl stattzufinden, d. h. es findet eine neue Wahl in Beziehung auf die Stimmabgabe der Wähler statt, jedoch mit der

Beschränkung, dass nur diejenigen beiden Kandidaten wählbar sind, welche bei der ersten Wahl die relativ meisten Stimmen auf sich vereinigt haben. Die engere Wahl ist vom Wahlkommissar spätestens binnen 14 Tagen nach Ermittelung des Wahlergebnisses anzuberaumen. Ergiebt sich auch bei der engeren Wahl Stimmengleichheit, so entscheidet das durch den Wahlkommissar zu ziehende Loos. Der Wahlkommissar hat den Gewählten von der auf ihn gefallenen Wahl in Kenntniss zu setzen; für Abgabe seiner Erklärung ist gesetzlich eine Frist von acht Tagen festgestellt; bleibt diese Erklärung binnen dieser Frist aus, so gilt dies als Ablehnung und wird eine Neuwahl nothwendig. Zum Schutze des Wahlrechtes enthält das Reichsstrafgesetzbuch mehrere Bestimmungen gegen widerrechtliche Wahlbeeinflussungen (Artikel 107. 108. 109. 339). Sonst ist an und für sich eine Beeinflussung der Wähler nicht verboten, ja ohne eine solche könnten überhaupt keine Wahlen zu Stande kommen. Das Recht fragt nie nach den Motiven der Wähler, sondern nur darnach, ob die zum Schutze der Unabhängigkeit der Wahlen vorgeschriebenen Formen beobachtet sind (Seydel, a.a.O. S. 389). Die Wahlberechtigten haben das Recht, zum Betriebe der den Reichstag betreffenden Wahlangelegenheiten Vereine zu bilden und in geschlossenen Räumen unbewaffnete öffentliche Versammlungen zu veranstalten. Die Bestimmungen der Landesgesetze über die Anzeige der Versammlungen und Vereine, sowie über die Ueberwachung derselben, bleiben dabei unberührt (§ 17 des Wahlgesetzes). Wenn der in einem Wahlkreise Gewählte angenommen hat, so erfolgt die Verkündigung des Gewählten durch die Wahlkommission. Damit ist der so Verkündigte Abgeordneter, wenigstens vorläufig; »bis zur Ungültigkeitserklärung einer Wahl hat der Gewählte Sitz und Stimme im Reichstag« (Geschäftsordnung § 8 Absatz 1). Die definitive Entscheidung über die Endgültigkeit der Wahlen erfolgt durch den Reichstag selbst (Reichsverfassung Artikel 27). Proteste gegen eine Wahl können bis zum Ablaufe des zehnten Tages nach seinem Zusammentritt beim Reichstage angebracht werden, bei Nachwahlen bis zum Ablauf des zehnten Tages nach Feststellung des Wahlergebnisses (Geschäftsordnung § 4). Zur Prüfung der Wahlen bestehen zwei Instanzen, die sieben Abtheilungen des Reichstages und die volle Versammlung selbst. Jeder Abtheilung des Reichstages wird eine möglichst gleiche Anzahl von Wahlen zur Prüfung überwiesen. Ergiebt sich kein Anstand, so wird dies durch den Präsidenten dem Reichstage mitgetheilt; ist die zehntägige Einspruchs-

frist verstrichen, so sind die Wahlen definitiv gültig (Geschäftsordnung § 7); ergeben sich dagegen Anstände, so ist die Sache an die Wahlprüfungskommission, welche bei jedem Reichstage neu zu wählen ist, abzugeben. Von den Abtheilungen sind die Wahlhandlungen an dieselbe in folgenden Fällen abzugeben: a) wenn eine rechtzeitig erfolgte Wahlanfechtung oder Einsprache vorliegt, oder b) wenn die Abtheilung selbst die Gültigkeit durch Mehrheitsbeschluss für zweifelhaft erklärt oder c) zehn anwesende Mitglieder der Abtheilung einen aus dem Inhalte der Wahlverhandlungen abgeleiteten, speciell zu bezeichnenden Zweifel gegen die Gültigkeit der Wahl erheben. Die Wahlprüfungskommission hat in den bezeichneten Fällen Bericht an das Plenum des Reichstages zu erstatten, welches dann definitiv und in letzter Instanz über die Gültigkeit der Wahl zu entscheiden hat.

Der specielle Gang des Wahlgeschäftes ist durch das im Bundesrathe erlassene Wahlreglement bestimmt, dessen Abänderung nur mit Zustimmung des Reichstages statthaft ist (Wahlgesetz § 16).

§ 264.

III. Befugnisse des Reichstages.

A) Politische Befugnisse.

Wie oben bereits hervorgehoben, hat der Reichstag keine obrigkeitlichen Befugnisse, er kann niemanden Befehle ertheilen, nirgends unmittelbar in den Gang der Regierungsgeschäfte eingreifen, aber die Reichsregierung ist bei der Ausübung ihrer staatlichen Verrichtungen an die Mitwirkung desselben, theils in der Form der vorgängigen Zustimmung, theils der nachträglichen Kontrolle gebunden. Laband sagt mit Recht: »Materiell reicht die Zuständigkeit des Reichstages genau ebensoweit, wie die Zuständigkeit des Reiches«. Von keinem Punkte der staatlichen Thätigkeit, auch nicht vom Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten ist der Reichstag grundsätzlich ausgeschlossen. Wir müssen daher darauf verzichten, einen Katalog der politischen Befugnisse des Reichstages aufzustellen. Nur zum Zwecke der staatsrechtlichen Charakteristik des Organs heben wir die wichtigsten politischen Rechte der Volksvertretung hier hervor:

1) Der Schwerpunkt der Befugnisse des Reichstages liegt in der Gesetzgebung. »Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag. Die Uebereinstimmung der

Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend. Reichsverfassung Artikel 5. Kein Gesetz irgendwelcher Art kann demnach im deutschen Reiche ohne Zustimmung des Reichstages zu Stande kommen; ohne ihn kann die Reichsregierung an dem bestehenden Rechtszustande nicht das Geringste ändern. Dieses Recht der Zustimmung bei der Gesetzgebung bezieht sich auf den Erlass neuer und die Abänderung und Aufhebung bestehender Gesetze, ebenso auf die authentische Interpretation derselben. Der Reichstag ist aber nicht darauf beschränkt, Gesetzentwürfe zu berathen, eventuell ihnen die Zustimmung zu ertheilen oder zu versagen, die ihm vom Bundesrath vorgelegt werden. Er hat vielmehr ganz wie der Bundesrath das Recht der Initiative, d. h. er kann förmlich redigirte Gesetzentwürfe vorlegen.

2) Verfassungsmässige Theilnahme bei der Ausübung der gesammten Finanzgewalt des Reiches (S. 478). Diese tritt besonders in folgenden einzelnen Punkten hervor: a) das Recht der Mitwirkung bei Feststellung des Budgets für die einjährige Finanzperiode. »Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden« (Artikel 69), welcher nur unter Zustimmung des Reichstages festgestellt werden kann. Zu Ueberschreitungen desselben ist die nachträgliche Genehmigung des Reichstages erforderlich; b) das Recht der nachträglichen Kontrolle der gesammten Finanzverwaltung. Ueber die Verwendung aller Einnahmen des Reiches ist durch den Reichskanzler dem Reichstage zum Zwecke der Entlastung jährlich Rechnung zu legen; c) Reichssteuern und sonstige Abgaben können nur mit Zustimmung des Reichstages eingeführt, ausgeschrieben und erhoben werden. Ebenso bedürfen die auf die Einzelstaaten umzulegenden Matrikularbeiträge der budgetmässigen Bewilligung des Reichstages; d) die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches kann nur mit Zustimmung des Reichstages erfolgen (Artikel 73).

3) Die Repräsentation des Reiches nach aussen gebührt, wie oben gezeigt, ausschliesslich dem Kaiser; doch kommt auch auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten dem Reichstage an einem Punkte das Recht der Zustimmung zu. »Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist

zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich« (Artikel 11).

4) Dem Reichstage steht das allumfassende Recht der Ueberwachung und Kontrolle der gesammten Reichsverwaltung zu, er hat die Befugniss, auf alle Mängel und Missbräuche bei der Reichsverwaltung aufmerksam zu machen, sowie wegen Kränkung der verfassungsmässigen Rechte der Reichsangehörigen die entsprechenden Schritte zu thun.

Zur Geltendmachung dieser wichtigen materiellen Befugnisse sind dem Reichstage gewisse formelle Rechte beigelegt, so durch ausdrückliche Bestimmung das Recht, an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrathe bez. dem Reichskanzler zu überweisen. Artikel 23. Die Verfassung sagt zwar nichts über das Recht des Reichstages, Adressen zu erlassen und Interpellationen an die Vertreter der Reichsregierung zu richten; dasselbe wird aber nach einem feststehenden konstitutionellen Gewohnheitsrechte ausgeübt und ist durch die Geschäftsordnung näher geregelt; dagegen besteht keine rechtliche Verpflichtung zur Entgegennahme der Adressen und zur Beantwortung der Interpellationen (Laband § 48). Der Reichstag steht mit keiner Behörde ausser mit dem Reichskanzler in amtlicher Beziehung; daher fehlt dem Reichstage auch das Recht, unmittelbare Befehle und Aufträge an irgend welche Behörden zu erlassen, sie zur Berichterstattung aufzufordern, Requisitionen anzustellen, Zeugen zu vernehmen, Zwangsmittel anzuwenden. Vor allem fehlt dem Reichstage die wichtigste Befugniss des konstitutionellen Staatsrechts, die Ministeranklage, ebenso wie dem preussischen Landtage.

B. Kollegialbefugnisse.

1) Der Reichstag prüft die Legitimationen seiner Mitglieder und entscheidet darüber endgültig, wie bereits oben gezeigt;

2) Der Reichstag erwählt seinen Präsidenten, seine beiden Vicepräsidenten und seine Schriftführer, ohne dass diese irgendwie einer weiteren Bestätigung bedürfen. Beim Beginn einer neuen Legislaturperiode tritt der Reichstag unter dem Vorsitz des ältesten Mitgliedes, des sogenannten Alterspräsidenten, zusammen, bei jeder späteren Sitzungsperiode unter dem Vorsitz des Präsidenten der letzten Sitzung. Der Präsident und die beiden Vicepräsidenten werden beim Beginn der neuen Legislaturperiode auf vier Wochen, dann aber für die ganze Dauer der Session gewählt. In den folgen-

den Sessionen der Legislaturperiode erfolgt die Wahl sofort auf die ganze Sitzungsperiode. Der Präsident übt die Disciplinargewalt über die Reichstagsmitglieder, sowie die Polizei im Berathungslokale während der Sitzungen, er ernennt die für den Reichstag nothwendigen Beamten nach Maassgabe der hierfür in den Etat aufgenommenen Positionen (Geschäftsordnung § 14).

3) Der Reichstag ordnet seinen Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung, welche als ein Akt seiner Autonomie anzusehen ist; dieselbe kann deshalb nur die inneren Verhältnisse des Reichstags ordnen, der Verkehr mit dem Reichskanzler und dem Bundesrathe kann nur durch Uebereinkunft mit diesen Faktoren geregelt werden. Juristisch gilt die Geschäftsordnung nur für die Dauer der Wahlperiode, sie wird aber regelmässig von einem Reichstage auf den anderen übertragen. Der heutigen Geschäftsordnung liegt die für den Reichstag des norddeutschen Bundes angenommene vom 12. Juni 1868 zu Grunde, mit Abänderungen vom 17. April und 12. Mai 1869, vom 12. März 1870, vom 22. Mai 1872 und vom 9. April 1874. Geschäftsordnung für den deutschen Reichstag, berichtigt am 10. Februar 1876 (Hirth's Annalen 1877 S. 490—561).

C) Besondere Rechtsverhältnisse der einzelnen Reichstagsmitglieder.

Wir verweisen hier auf unsere Darstellung der besonderen Rechtsverhältnisse der einzelnen Landtagsmitglieder im Landesstaatsrecht. Buch I § 180 S. 482 ff. Alle dort vorgetragenen Grundsätze sind auf die Mitglieder des Reichstages anwendbar. Auf diesem Gebiete ist die Reichsverfassung nichts weniger als originell, sondern schliesst sich meist wörtlich an die Artikel der preussischen Verfassung an, welche daher als wichtiges Interpretationsmittel für die in die Reichsverfassung übergegangenen Artikel erscheint. (Mein preuss. Staatsr. B. II § 161 S. 162—173). Nur in einem Punkte findet eine bedeutende Abweichung von der preussischen Verfassung und den Verfassungen aller übrigen deutschen Einzelstaaten statt. Während dort überall die Mitglieder der Volksvertretung (wenigstens in der zweiten Kammer) Tagegelder und Ersatz von Reisekosten erhalten, bestimmt die Reichsverfassung Artikel 32: »die Reichstagsmitglieder dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen«. Damit sind nicht nur alle Diäten und Entschädigungen aus Reichs-, Staats- und Kommunalmitteln ausge-

schlossen, sondern es ist auch die Annahme von Entschädigungen verboten, welche von Privaten oder Vereinen Reichstagsmitgliedern mit Rücksicht auf diese ihre Mitgliedschaft gegeben werden. Freilich fehlt es an einer Strafandrohung, wenn eine solche Entschädigung angenommen wird. Dennoch ist ein solches Verbot civilrechtlich nicht ohne Wirkung, indem z. B. eine Klage wegen versprochener, aber nicht geleisteter Entschädigung als unzulässig abgewiesen werden müsste. Von dem Grundsatze der Diätenlosigkeit ist eine Ausnahme gemacht worden hinsichtlich der Mitglieder der für Berathung der Gesetzentwürfe über Gerichtsverfassung, Civil- und Strafprocess eingesetzten Kommission (Reichsgesetz vom 23. December 1874 und 1. Februar 1876). Auch wird den Reichstagsmitgliedern jetzt freie Fahrt auf allen deutschen Eisenbahnen während der Dauer der Sitzungsperiode, sowie acht Tage vor Eröffnung und acht Tage nach Schluss des Reichstages gewährt. Diese Vergünstigung ist jedoch seit Beginn der jetzigen Sitzungsperiode dahin eingeschränkt, dass nur freie Fahrt zwischen der Reichshauptstadt und dem Wohnorte des betreffenden Abgeordneten gewährt wird. Ein besonderer strafrechtlicher Schutz ist dem Reichstage und seinen Mitgliedern gewährt. Artikel 105 und 106 des Reichsstrafgesetzbuches.

§ 265.

IV. Von der Versammlung des Reichstages oder dem Reichstage im engeren Sinne.

1) Berufung und Eröffnung des Reichstages.

Die reichsoberhauptliche Stellung der Kaisers zeigt sich vor allem darin, dass er allein befugt ist, den Reichstag zu berufen. Der Reichstag darf sich nicht versammeln und seine Thätigkeit beginnen ohne kaiserliche Einberufung. Aber die Einberufung ist nicht in die Willkür des Kaisers gestellt: derselbe muss wenigstens alljährlich einmal einberufen werden (Artikel 13). Ausserdem ist es in das Ermessen des Kaisers gestellt, ob er nicht ausserdem den Reichstag noch einberufen will. Man unterscheidet darnach ordentliche und ausserordentliche Reichstagssitzungen. Der Kaiser eröffnet in Person oder durch einen Stellvertreter die Sitzungsperiode. Die Konstituirung des Reichstages erfolgt, sobald die Anwesenheit einer beschlussfähigen Anzahl von Mitgliedern durch Namensaufruf festgestellt und das Präsidium erwählt ist. Dieselbe wird durch den Präsidenten des Reichstages dem Kaiser angezeigt.

2) Formen der Geschäftsbehandlung[1].

Die Reichstagssitzungen sind nach der Verfassung öffentlich, doch können nach der Geschäftsordnung § 36 ausnahmsweise auch geheime Sitzungen stattfinden: »Der Reichstag tritt auf Antrag seines Präsidenten oder von zehn Mitgliedern zu einer geheimen Sitzung zusammen, in welcher dann zunächst über den Antrag auf Ausschluss der Oeffentlichkeit zu beschliessen ist«. Wenn auch die Verfassung die Möglichkeit einer ausnahmsweisen geheimen Sitzung nicht ausdrücklich erwähnt, so ist doch dieser Satz der Geschäftsordnung nicht als verfassungswidrig zu bezeichnen, wie die Gültigkeit des § 36 der Geschäftsordnung auch von den anderen Faktoren der Reichsverfassung nie angezweifelt worden ist. Es ist vielmehr gemeinen Rechtens und geradezu selbstverständlich, dass überall, wo Oeffentlichkeit der parlamentarischen oder gerichtlichen Verhandlungen eingeführt ist, Ausnahmsfälle vorkommen können, wo im Interesse des Staates oder der öffentlichen Sittlichkeit Ausschluss der Oeffentlichkeit dringend geboten ist. Nur mit diesem Vorbehalt ist Artikel 22 der Reichsverfassung zu verstehen, welcher sagt: »Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich«. Auch erkennt Artikel 22 Absatz 2 der Reichsverfassung, welcher die wahrheitsgetreuen Berichte der Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages von jeder Verantwortlichkeit frei erklärt, stillschweigend an, dass es auch nicht öffentliche Sitzungen des Reichstages geben kann. Die Antithese zu den öffentlichen Sitzungen des Reichstages können nicht die geheimen Sitzungen der Kommissionen und Abtheilungen, sondern nur die nicht öffentlichen Plenarsitzungen bilden, deren Möglichkeit also zugegeben ist. (Diese Meinung vertreten: G. Meyer, § 132 S. 333. Thudichum, S. 192 gegen Laband, B. I S. 561 und Seydel, S. 146). Die Arbeiten des Reichstages werden theils im Plenum des Reichstages, theils in Kommissionen oder Ausschüssen erledigt. Der Reichstag wird gleich nach seiner Konstituirung in sieben Abtheilungen von möglichst gleicher Stimmenzahl durch das Loos getheilt. Aufgabe der Abtheilungen ist Wahlprüfung und Wahl der Kommissionen, doch erfolgt thatsächlich die letztere durch Vereinbarung der Fraktionen. Für die Bearbeitung derjenigen

[1] R. v. Mohl, Kritische Erörterungen über Ordnung und Gewohnheiten des deutschen Reiches. II. Art. Die Verhandlungen im Reichstage. Zeitschrift für die gesammte Staatsw. B. XXXI. Jahrg. 1875. S. 39—114. Jetzt besonders Seydel, a. a. O. § 10. S. 416 ff.

Geschäfte, welche a) die Geschäftsordnung, b) die eingehenden Petitionen, c) den Handel und die Gewerbe, d) die Finanzen und die Zölle, e) das Justizwesen, f) den Reichshaushaltsetat betreffen, werden regelmässig Kommissionen gewählt. Ausserdem kann der Reichstag für einzelne Angelegenheiten die Bildung besonderer Kommissionen beschliessen. § 26. Die Kommissionen bestellen in der Regel einen oder mehrere Referenten und erstatten Bericht an das Plenum, sei es schriftlich, sei es mündlich. Die Sitzungen der Kommissionen sind geheim, nur Reichstags- und Bundesrathsmitglieder dürfen denselben beiwohnen. Alle Vorlagen des Bundesrathes, sowie diejenigen Anträge von Reichstagsmitgliedern, welche den Charakter von Gesetzentwürfen haben, sind einer dreimaligen Berathung im Plenum zu unterziehen. Die erste Berathung des Gesetzentwurfes erfolgt frühestens am dritten Tage, nachdem der Gesetzentwurf gedruckt und in die Hände der Mitglieder gekommen ist, und ist auf eine allgemeine Diskussion des Entwurfes zu beschränken. Nach dem Schlusse der ersten Berathung beschliesst der Reichstag, ob eine Kommission mit der Vorberathung des Entwurfes zu betrauen oder ob die weitere Berathung sogleich im Plenum erfolgen soll. Die zweite Berathung erfolgt frühestens am zweiten Tage nach dem Abschlusse der ersten Berathung und, wenn eine Kommission eingesetzt ist, frühestens am zweiten Tage, nachdem die Kommissionsanträge gedruckt in die Hände der Mitglieder gelangt sind. Abänderungsvorschläge zu den einzelnen Artikeln können in der Zwischenzeit und im Laufe der Verhandlungen angebracht werden und bedürfen keiner Unterstützung. Wird der Entwurf in allen seinen Theilen abgelehnt, so findet eine dritte Berathung nicht statt. Die dritte Berathung erfolgt frühestens am zweiten Tage nach dem Abschlusse der zweiten Berathung, bez. nach der Vertheilung der Zusammenstellung der angenommenen Abänderungsvorschläge. Die dritte Berathung zerfällt wieder in General- und Spezialdiskussion. Abänderungsvorschläge bedürfen bei der dritten Lesung der Unterstützung von mindestens 30 Mitgliedern. Die Abstimmung erfolgt zuerst artikelweise, dann über das Ganze.

Von Mitgliedern des Reichstages ausgehende Anträge müssen von mindestens 15 Mitgliedern unterzeichnet sein. Wenn dieselben keine Gesetzentwürfe enthalten, bedürfen sie nur einer einmaligen Berathung und Abstimmung; dagegen können Anträge des Bundesrathes, auch wenn sie keine Gesetzentwürfe sind, diesem abge-

kürzten Verfahren nur mit Zustimmung des Bundesrathes unterzogen werden. § 25. Die Vorlagen des Bundesrathes werden durch Mitglieder desselben oder durch besonders von letzterem zu ernennende Kommissarien vertreten. Reichsverfassung Artikel 16. Jedes Mitglied des Bundesrathes hat das Recht, im Reichstage zu erscheinen, und muss daselbst auf Verlangen jeder Zeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrathes nicht adoptirt sind. Artikel 9. Da die Bundesrathsmitglieder nicht Mitglieder des Reichstages sind, so stehen sie auch nicht unter der Disciplinargewalt des Präsidenten; doch hat letzterer das Recht, sie zum Zwecke der Geschäftsleitung zu unterbrechen; sie haben das Recht, auch nach Schluss der Diskussion das Wort zu ergreifen, wodurch aber die Debatte von neuem als eröffnet angesehen wird. Die Anträge von Mitgliedern werden durch den Antragsteller begründet. Die Beschlussfassung im Reichstage erfolgt nach Stimmenmehrheit. Zur Gültigkeit der Beschlussfassung ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder erforderlich, also wenigstens 199. Bei Stimmengleichheit gilt der Antrag als abgelehnt[1].

3) Vertagung, Schliessung und Auflösung des Reichstages.

Dem Kaiser allein steht das Recht zu, den Reichstag zu vertagen und zu schliessen. Der Reichstag darf sich weder selbst vertagen, noch schliessen. Eine Vertagung durch den Kaiser muss auf bestimmte Zeit geschehen. Ohne Zustimmung des Reichstages darf die Vertagung die Frist von 30 Tagen nicht überschreiten und während derselben Session nicht wiederholt werden. Reichsverfassung Artikel 26. Vertagung und Schluss unterscheiden sich gerade so wie bei den Landtagen der Einzelstaaten (§ 183). Bei der Vertagung gilt das Princip der Kontinuität, bei dem Schlusse das der Diskontinuität; letzteres hat in § 70 der Geschäftsordnung eine aus-

[1] Die Reichsverfassung vom 16. April 1871 enthält — Artikel 28 Absatz 2 die Bestimmung: »Bei der Beschlussfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Mitglieder gezählt, die in Bundesstaaten gewählt sind, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist«. Dieser Zusatz stand mit dem Grundsatz der Reichsverfassung, dass alle Mitglieder Vertreter des ganzen Volkes, nicht einzelner Staaten sind, in so schneidendem Widerspruche, dass derselbe mit innerer Nothwendigkeit beseitigt werden musste. Dies geschah durch das verfassungsändernde Reichsgesetz vom 24. Februar 1873, während die gleiche Vorschrift für die Mehrheit im Bundesrathe mit der Natur dieses Organes keineswegs in Widerspruch steht.

drückliche Anerkennung gefunden: »Gesetzesvorlagen, Anträge und Petitionen sind mit dem Ablaufe der Sitzungsperiode, in welcher sie eingebracht und noch nicht zur Beschlussnahme gediehen sind, für erledigt zu erachten.«

Die Auflösung des Reichstages findet nicht durch den Kaiser, sondern durch den Bundesrath statt. Ein derartiger Bundesrathsbeschluss bedarf aber der Zustimmung des Kaisers. Artikel 24. Die rechtlichen Folgen der Auflösung des Reichstages sind ganz dieselben wie die der Auflösung eines Landtages (S. 495). Besonders sind hier die Bestimmungen der preussischen Verfassung wörtlich in die Reichsverfassung übergegangen.

Viertes Kapitel.

Behördenorganismus des Reiches[1].

§ 266.

Im Allgemeinen.

Der Behördenorganismus des Reiches wird wesentlich durch seinen Charakter als Bundesstaat bestimmt. In dessen Natur liegt es, dass die Centralgewalt sich wesentlich auf die Aufstellung von Gesetzen und die Beaufsichtigung ihrer Durchführung beschränkt, während sie die Ausführung derselben regelmässig den Einzelstaaten überlässt. Daher kann der Behördenapparat im Bundesstaate viel weniger zahlreich sein, als in einem einfachen Staate. Der Staatskalender manches deutschen Mittelstaates zeigt einen zahlreicheren Behördenschematismus auf, als das Handbuch des deutschen Reiches, welches sich zur Durchführung seiner Aufgaben vielfach der Behörden der Einzelstaaten bedient; dennoch kann auch das Reich eines eigenen Behördenorganismus nicht ganz entbehren, einerseits, weil es eine Anzahl von Gegenständen ganz in eigene Verwaltung genommen hat, andererseits, weil es die Aufsicht über die Verwaltung der Einzelstaaten auszuüben hat, insofern diese Reichsangelegenheiten besorgen. Entsprechend der Zuständigkeit des Reiches haben die Reichsbehörden theils unmittelbare eigene Verwaltung,

[1] Laband, I §§ 32, 34—36. Derselbe bei Marquardsen, § 8 ff. v. Rönne, I §§ 43—51. G. Meyer, §§ 135—137. Zorn, § 13. S. 207. Der gegenwärtige Behördenorganismus ist am zuverlässigsten dargestellt in dem neuesten »Handbuch des deutschen Reiches«. Bearbeitet im Reichsamt des Innern. Berlin 1885.

theils bloss Aufsichtsbefugnisse. Ja, es ist nicht zu verkennen, dass das Behördensystem des Reiches fortwährend zu einer reicheren Entwicklung und Ausgestaltung hinneigt.

Wenn die Behörden der Einzelstaaten auch vielfach zur Erfüllung von Reichsaufgaben mitzuwirken haben, so bleiben sie trotzdem Landesbehörden. Zum Begriffe einer Reichsbehörde gehört nicht nur, dass sie Reichsgesetze befolgt, das müssen auch die Landesbehörden, dass sie Reichsgeschäfte besorgt, auch dies thun vielfach die Landesbehörden, sondern dass sie ihre staatliche Autorisation von der Reichsgewalt empfängt, dass ihr die staatlichen Hoheitsrechte, welche sie in ihrem Geschäftskreise auszuüben befugt ist, vom Reiche übertragen sind. Dies scheidet Reichsbehörden und Landesbehörden staatsrechtlich von einander. Dagegen ist es wohl möglich, dass eine Landesbehörde in Betreff bestimmter Geschäfte zugleich zu einer Reichsbehörde erklärt werden kann, wie z. B. die preussische Oberrechnungskammer zum Oberrechnungshofe des deutschen Reiches.

Der ganze Behördenorganismus des Reiches gipfelt im Reichskanzler. In Betreff ihrer Unterordnung unter seine Befehle und Weisungen unterscheiden wir aber drei Klassen von Behörden: a) oberste Verwaltungsstellen, welche ganz von seinen Weisungen abhängig sind, deren ganze Amtsthätigkeit durch seine Verantwortlichkeit (bez. die seines Stellvertreters) gedeckt wird; b) Finanzbehörden, die in gewissen Funktionen von ihm unabhängig und in diesen auch auf ihre eigene Verantwortlichkeit gestellt sind; c) richterliche Behörden, die in allen ihren Entscheidungen völlig unabhängig, nur an Gesetze und diesen gleichstehende Normen gebunden sind.

I. Der Reichskanzler und seine Stellvertretung[1].

§ 267.

1) Staatsrechtliche Charakteristik des Reichskanzlers.

Auch bei Gestaltung dieses Reichsamtes hat das Vorbild des

[1] Laband, I §§ 32—33. G. Meyer, Lehrb. § 135. Seydel, Kommentar S. 126 ff. v. Rönne, I § 42. v. Martitz, S. 66 ff. Zorn, B. I § 12. S. 192 ff. P. Gensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des deutschen Reiches (Annalen 1882). Das Beste bei A. Hänel in seinen Studien zum deutschen Staatsrechte B. II. Heft 1: Die organisatorische Entwickelung der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1880.

älteren deutschen Reichsstaatsrechtes vorgeschwebt. »Der Erzkanzler durch Germanien« ist im Reichskanzler in moderner, rein weltlicher Gestalt wieder auferstanden. Jener bekleidete wie dieser eine Doppelstellung. Der Erzkanzler war nicht nur Direktor des Kurfürstenkollegiums, sondern des ganzen Reichstages. Nur durch ihn konnten Anliegen irgendwelcher Art an den Reichstag gelangen, jede an den Reichstag gerichtete Schrift musste seine, freilich nicht willkürlich zu verweigernde Diktatur passiren (»dictatum per Moguntinum«). Von ihm wurden die Legitimationen vollzogen, die Reichsabschiede und Reichsgutachten abgefasst. Ausserhalb des Reichstages war aber der Erzkanzler der einzige Minister des Kaisers, wenn er auch diese Funktion regelmässig durch einen von ihm zu ernennenden Stellvertreter, den Reichshofvicekanzler, wahrnehmen liess. Dass bei der Errichtung des norddeutschen Bundes auch hier eine Reminiscenz des alten deutschen Reichsstaatsrechtes eingewirkt hat, zeigt schon die Amtsbezeichnung »Reichskanzler«, welche man dem modernen Ministertitel vorgezogen hat. Die Hauptähnlichkeit liegt in jener Doppelstellung, welche auch im heutigen Reichskanzler wieder auftaucht, indem er als Vorsitzender im Bundesrathe ähnliche Funktionen zu versehen hat, wie der Erzkanzler im Reichstage, und ebenso zugleich erster und einziger Minister des Kaisers ist, wie jener. Freilich ist auch der Unterschied zwischen dem Erzkanzler von ehemals und dem Reichskanzler von heute gross genug. Das Amt des Erzkanzlers durch Germanien war mit der höchsten Würde der deutschen Kirche verknüpft, der Kaiser hatte kein Ernennungsrecht; der Reichskanzler wird vom Kaiser ernannt und begleitet durchweg eine Beamtenstellung. Er ist Reichsbeamter, wenn auch der höchste, welcher im ganzen Reichsdienste keinen Kollegen, sondern nur Untergebene hat. Das ganze Behördensystem des Reiches ist aufs strengste centralisirt. Kein Punkt der Reichsregierung ist denkbar, welcher von der geschäftlichen Oberleitung des Reichskanzlers ausgeschlossen wäre. Es giebt im Reiche nicht mehrere gleichberechtigte Minister, kein Gesammtministerium, sondern der Reichskanzler ist Alles in Allem, das A und O der gesammten Verwaltung, soweit sie dem Reiche zusteht. Seine Amtsbefugniss reicht soweit wie die kaiserliche Prärogative. Der Kaiser als das Oberhaupt der Reichsregierung ist unmittelbares Organ des Reiches, der Reichskanzler mittelbares, indem er alle seine amtlichen Befugnisse vom Kaiser ableitet, aber er ist ein nothwen-

diges Organ, ohne welches der Kaiser staatsrechtlich gültig gar nicht handeln kann.

In der Person des Reichskanzlers vereinigen sich zwei verschiedene staatsrechtliche Stellungen desselben, die im Bundesrathe und die ausserhalb des Bundesrathes.

§ 268.

2) Der Reichskanzler im Bundesrathe.

Artikel 15 der Reichsverfassung sagt: »der Vorsitz im Bundesrathe und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.« Indem der Kaiser jemanden zum Reichskanzler, also zu einem kaiserlichen Beamten ernennt, macht er ihn zugleich zum Vorsitzenden im Bundesrath. Das Amt des Reichskanzlers und das des Vorsitzenden im Bundesrath ist nothwendig mit einander verbunden. Das Recht, den Vorsitzenden zu ernennen, ist nicht ein preussisches, sondern ein kaiserliches Recht. Man hat deshalb wohl gemeint, dass der Vorsitzende gar nicht preussischer Bevollmächtigter, überhaupt gar nicht stimmendes Mitglied des Bundesrathes zu sein brauche[1]. Wenn sich auch der Vorsitz im Bundesrathe von der Mitgliedschaft trennen liesse, so können doch unzweifelhaft nur Bevollmächtigte der Einzelstaaten stimmberechtigte Mitglieder desselben sein. Da aber der Vorsitzende nach Artikel 7 bei Stimmengleichheit durch die sogenannte Präsidialstimme den Ausschlag zu geben hat, so muss er nothwendig Bevollmächtigter zum Bundesrathe und zwar preussischer sein. Es sind daher in Einer Person drei amtliche Eigenschaften nothwendig mit einander verbunden, das Amt des Reichskanzlers, das Amt des Vorsitzenden im Bundesrathe und das Amt des stimmführenden preussischen Bevollmächtigten. Die beiden ersten Aemter sind kaiserlich deutsche, das letztere ist königlich preussisch. Auch hier tritt die organische Verbindung zwischen deutschem Reichsrechte und preussischem Staatsrechte lebhaft hervor. Dagegen ist es keine staatsrechtliche Nothwendigkeit, dass der Reichskanzler stets zugleich auch preussischer Minister oder gar Ministerpräsident sei, wohl aber sprechen dafür politische Gründe, dass die höchsten Aemter im Reiche,

[1] So Thudichum, Verfassungsr. S. 130. So in neuester Zeit auch Gensel in seiner oben angeführten Schrift. Uns scheinen die Gegengründe Hänel's a. a. O. S. 27 völlig durchschlagend.

wie im preussischen Staate, stets in Einer Hand vereinigt seien, damit nicht Reibungen zwischen diesen beiden mächtigsten Gemeinwesen entstehen und die unbedingt nothwendige Einheit der politischen Aktion derselben gewahrt werde.

Während somit der Vorsitz im Bundesrathe jetzt ein kaiserliches Recht ist, führt der Reichskanzler, als Bevollmächtigter zum Bundesrathe, nicht die kaiserlichen, sondern die königlich preussischen Stimmen, wie es überhaupt im Bundesrathe keine kaiserlichen Stimmen giebt. Seine Instruktionen werden ihm vom Könige von Preussen bezw. dem preussischen Staatsministerium ertheilt. »Die Leitung der Geschäfte«, die ihm durch Artikel 15 zugesprochen wird, bezieht sich nur auf die Geschäfte, welche ihm als Vorsitzender dieses Kollegiums obliegen, ebenso die ihm daselbst beigelegte Substitutionsbefugniss: »Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrathes vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.« Seine Befugniss zur Leitung der übrigen Reichsgeschäfte folgt nicht aus Artikel 15, sondern aus Artikel 17.

§ 269.

3) Der Reichskanzler ausserhalb des Bundesrathes.

Während der Reichskanzler als Bevollmächtigter zum Bundesrathe nicht als Reichsbeamter erscheint, ist er in seiner übrigen Amtsthätigkeit ausserhalb des Bundesrathes Reichsbeamter und fällt unter die Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes, soweit für ihn nicht besondere Ausnahmen bestehen. Seine amtliche Stellung gleicht der eines Ministers in einem einfachen Staate. Er ist oberster und einziger Minister des Kaisers[1]. Seine ministerielle Amtsbefugniss deckt sich vollständig mit der staatsrechtlichen Prärogative des Kaisers. Soweit die reichsoberhauptliche Befugniss des Kaisers reicht, erstreckt sich auch die konstitutionelle Mitwirkung seines einzigen Ministers; dagegen hört die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf, wo der Bundesrath selbständig vorzugehen

[1] Die Motive zu dem Entwurfe des Stellvertretungsgesetzes von 1878 sagen: »Die Verfassung des deutschen Reiches erfordert in Artikel 17 zur Gültigkeit der im Namen des Reiches zu erlassenden Anordnungen und Verfügungen des Kaisers die Gegenzeichnung des Reichskanzlers und übernimmt der Letztere die Verantwortlichkeit für dieselben. Verfassungsmässig ist hierdurch dem Reichskanzler die Stellung des einzigen, Kaiser und Reichstag verantwortlichen Reichsministers und damit die verantwortliche Leitung aller Reichsangelegenheiten, welche in der Regierungsgewalt des Kaisers liegen, zugewiesen«.

und zu handeln befugt ist. Der unverantwortliche Bundesrath hat keinen verantwortlichen Minister, der ihn deckt. Der Reichskanzler ist lediglich Minister Sr. Majestät des Kaisers, kaiserlicher Reichsminister. Nach Artikel 17 bedürfen die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt«. Unter Anordnungen und Verfügungen fallen alle nur denkbaren Regierungshandlungen des Kaisers, mit einziger Ausnahme der Akte des militärischen Oberbefehles, nicht der Militärverwaltung. Selbstverständlich ist der Reichskanzler auch für alle diejenigen Amtshandlungen verantwortlich, die nicht vom Kaiser, sondern von ihm selbst persönlich ausgehen. Der Begriff der Verantwortlichkeit ist weder in der Verfassung, noch in einem Reichsgesetze näher bestimmt. Man streitet besonders darüber, ob die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nur eine politisch-moralische oder eine juristische Bedeutung habe. Es ist anzunehmen, dass jeder Artikel einer Verfassung einen Rechtssatz aussprechen will und wirklich ausspricht. Sätze der Moral und Politik gehören in keine Verfassungsurkunde. Daher ist auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nach der Verfassung als eine rechtliche anzusehen[1]. Es besteht eine Rechtspflicht desselben, über jeden Punkt, welcher in seine Amtsthätigkeit fällt, dem Reichstage Rechenschaft abzulegen. Ausdrücklich ist er verpflichtet, über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches dem Bundesrathe und dem Reichstage Rechnung zu legen zum Zwecke der Entlastung, welche der Bundesrath und der Reichstag gewähren und versagen

[1] Am besten führte dies der Abgeordnete Hänel im Reichstage von 1878 (stenogr. Ber. S. 401) aus: »Was in einer Verfassung steht und bestimmt wird, ist die Regelung eines Rechtsverhältnisses. Die Verantwortlichkeit ist nach unserer Verfassung eine juristische, rechtliche, nicht bloss eine politische und moralische. Wir haben darauf ein wohlerworbenes Recht und dem steht eine ganz bestimmte juristische Pflicht gegenüber. Es kann sich ganz allein darum handeln, welche Rechte uns bereits jetzt für die Durchführung dieser Verantwortlichkeit gegeben sind; sie mögen in diesem Augenblicke noch begrenzt sein, sie sind aber bereits vorhanden; sie sind in der Verfassung selbst in einer gewissen Beschränkung anerkannt. Ich erinnere an die Verpflichtung der Rechnungslegung von Seiten der Reichsregierung und unser Recht der Decharge, in der That ein Mittel, um die Verantwortlichkeit, die uns garantirt ist, in einer bestimmten Form zur Geltung zu bringen. Und ich gehe weiter, weil die Verfassung uns einmal sagt, dass eine derartige Verantwortlichkeit der Reichsbehörde dem Reichstage gegenüber besteht; so giebt die Verfassung auch die Zusicherung, uns diejenigen Mittel, welche zur Durchführung der Verantwortlichkeit dienlich sind, nicht vorzuenthalten.

können. Wenn der Reichskanzler aber Rechenschaft abzulegen verweigert, so hat der Reichstag allerdings kein Rechtsmittel, ihn dazu zu zwingen. Seine Verantwortlichkeit hat daher ganz dieselbe Bedeutung wie in der preussischen Verfassung die der Minister, wo es der Volksvertretung ebenfalls an jedem Rechtsmittel, besonders an der Möglichkeit, eine Ministeranklage durchzuführen, gebricht. Hier wie dort ist die Ministerverantwortlichkeit ein Rechtssatz, aber eine lex imperfecta, wie es deren im Gebiete des öffentlichen Rechts so manche giebt.

§ 270.

4) Stellvertretung des Reichskanzlers [1].

Artikel 15 der Reichsverfassung bestimmt: »Der Vorsitz im Bundesrathe und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist. Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrathes vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen«. Diese Substitutionsbefugniss des Reichskanzlers bezieht sich nur auf seine Stellung als Vorsitzender des Bundesrathes, »auf die Leitung der Geschäfte« im Bundesrathe. Hier erscheint der Vorsitzende lediglich als Organ des Bundesrathes, seine Richtschnur ist die Geschäftsordnung des Bundesrathes, seine Aufgabe ist es, den verfassungsmässigen Willen dieser Körperschaft zum Ausdrucke zu bringen (Hänel, a. a. O. S. 32). Darum kann er sich in dieser Funktion auch nur durch ein anderes Mitglied des Bundesrathes vertreten lassen. Mit Unrecht ist diese Substitutionsbefugniss des Reichskanzlers nicht auf seine Funktionen als Vorsitzender des Bundesrathes beschränkt, sondern auf seinen ganzen Geschäftskreis, der ihm als einzigem Reichsminister zusteht, ausgedehnt worden. Es wäre ein Widerspruch, wenn der Kaiser, dessen oberster Berather und höchster Beamter der Reichskanzler ist, den Vertreter desselben nicht selbst ernennen sollte. Dieser Widerspruch träte um so greller hervor, wenn man bedenkt, dass nur ein Bevollmächtigter zum Bundesrathe vom Reichskanzler substituirt werden kann, dessen Vollmacht und Instruktion, sowie seine Abberufung lediglich von einer

[1] Für das Verständniss des Gesetzes vom 17. März 1878 (Reichsgesetzblatt 1878 S. 7—8) betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers sind besonders werthvoll die Verhandlungen des Reichstages von 1878 mit den dazu gehörigen Drucksachen. Stenogr. Berichte 1878 (5. März) S. 321 ff. (8. März) S. 373 ff. (9. März) S. 401 ff. (11. März) S. 431 ff. Max Joël, Die Substitutionsbefugniss des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrechte (Hirth's Annalen 1878 S. 402 ff.).

anderen Regierung abhängen würde, wenn der Reichskanzler nicht gerade einen preussischen Bevollmächtigten zu substituiren für gut befinden würde (z. B. den bayerischen, wozu er unter Umständen vertragsmässig verpflichtet sein würde). Nach der richtigen Ansicht verfügt Artikel 15 nur über den Vorsitz und die Geschäftsleitung im Bundesrathe. Für die etwa nothwendig werdende Stellvertretung des Reichskanzlers, als des verantwortlichen Reichsministers, fehlte es an einer ausdrücklichen verfassungsmässigen Bestimmung. Diese Lücke machte sich fühlbar, als durch Schreiben vom 11. April 1877 die Vertretung des Reichskanzlers durch den Präsidenten des Reichskanzleramtes Hofmann und durch den Staatssekretär v. Bülow dem Reichstage angezeigt wurde. Der Widerspruch, auf welchen die Ausdehnung der Substitutionsbefugniss des Artikel 15 auf die Funktionen des Reichskanzlers als Reichsministers stiess, haben dann zu dem wichtigen Gesetze vom 17. März 1878 über die Stellvertretung des Reichskanzlers geführt. Aufgabe desselben ist, die Stellvertretung des Reichskanzlers als obersten verantwortlichen Reichsministers gesetzlich zu regeln[1]. Daneben bleibt die Substitutionsbefugniss des Reichskanzlers in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundesrathes nach Artikel 15 unberührt. Beide Vertretungen bestehen als selbständige Rechtsinstitute fort.

Nach dem Gesetze vom 17. März 1878 kann ein Stellvertreter des Reichskanzlers für den gesammten Wirkungskreis desselben aufgestellt werden, Generalstellvertreter, sowie Specialstellvertreter für einzelne Amtszweige desselben. Während der

[1] Die von der Regierung diesem Gesetzentwurfe beigegebenen Motive sagen: »Die Zulässigkeit einer Vertretung des Reichskanzlers ist bezüglich der Gegenzeichnung Allerhöchster Anordnungen und Verfügungen nicht ausdrücklich ausgesprochen. Wenn nun auch eine früher nicht bestrittene Praxis eine Anzahl von Fällen aufweist, in welchen Allerhöchste Anordnungen und Verfügungen in Vertretung des Reichskanzlers kontrasignirt und in dieser Gestalt in die amtliche Verkündigung übergegangen sind, so ist doch, bei Gelegenheit des dem Reichskanzler im vorigen Jahre bewilligten Urlaubs, im Reichstage die Zulässigkeit einer solchen Vertretung angezweifelt worden. Auch betreffs der dem Reichskanzler zustehenden obersten Leitung und Aufsicht, welche aus der ihm übertragenen Gegenzeichnung rechtlich folgt, aber nicht überall mit Vornahme einer Gegenzeichnung zusammenfällt, ist Zweifel erhoben werden, inwieweit das bestehende Recht die Uebertragung auf Stellvertreter des Reichskanzlers zulässt. Da die Gewalt der Thatsachen aber auf die Nothwendigkeit hinweist, gesetzlich die unbestrittene Möglicheit einer entsprechenden Stellvertretung des Reichskanzlers zu bieten, so wird die Gesetzgebung sich nicht länger dieser Aufgabe entziehen dürfen«.

Reichskanzler seine Vertretung als Vorsitzender des Bundesrathes selbständig durch eine einfache schriftliche Substitution anordnen kann, ist das konstitutionelle Princip dadurch gewahrt, dass die Stellvertretung des Reichskanzlers als Minister des Kaisers nur durch den Kaiser selbst angeordnet werden kann, sie gehört lediglich zur kaiserlichen Prärogative. Das kaiserliche Ernennungsrecht ist aber an das Vorhandensein zweier Bedingungen geknüpft. Der Kaiser kann nämlich die Stellvertreter nur bestellen, erstens »im Falle der Behinderung des Reichskanzlers«, zweitens »auf Antrag des letzteren«. Unter der Behinderung des Reichskanzlers würde nach dem gewöhnlichen Sinne des Ausdrucks jeder voraussichtlich vorübergehende Zustand, in welchem die Erledigung sämmtlicher oder einzelner Geschäfte dem Reichskanzler unmöglich ist, zu verstehen sein; also wesentlich eine persönliche Behinderung des Reichskanzlers, wie Krankheit, Abwesenheit u. s. w. Sowohl die Motive zu dem Gesetzentwurfe, wie die Verhandlungen des Reichstags, ebenso wie die bisher befolgte Praxis bezeugen aber, dass man an eine so enge Auffassung des Ausdruckes nicht gedacht hat. Es wird anerkannt, dass die hier in Rede stehende Behinderung nicht bloss eine augenblicklich vorübergehende, sondern eine dauernde, und zweitens nicht bloss eine in der Person des Kanzlers, sondern auch in ausserhalb dieser Person liegenden sachlichen Verhältnissen, dem Umfange oder der Schwierigkeit der Geschäfte u. s. w., begründet sein kann, kurz, dass unter Behinderung schlechtweg die für den Reichskanzler obwaltende Unmöglichkeit, alle oder einzelne Pflichten seines Amtes wahrzunehmen, verstanden wird. (Das Amendement Beseler, welches den korrekteren Ausdruck wählte, indem es vorschlug, statt »in Fällen der Behinderung« zu sagen »für Fälle der Behinderung« wurde nur deshalb zurückgezogen, weil man annahm, dass das »in Fällen der Behinderung« in gleichem Sinne ausgelegt werden würde, wie der von Beseler vorgeschlagene Ausdruck). Diese Auslegung gilt ebenso für den General- wie für die Specialstellvertreter und ist stets in der Praxis befolgt werden.

Die kaiserliche Ernennung eines General- oder Specialstellvertreters kann nur erfolgen auf Antrag des Reichskanzlers selbst. Selbstverständlich bedarf eine solche Ernennung stets auch der Gegenzeichnung des Reichskanzlers; ausserdem wird aber hier dem Reichskanzler noch die Initiative beigelegt, weil er allein beurtheilen kann, ob eine und welche Stellvertretung seiner Person noth-

wendig und während der Stellvertretung seine Verantwortlichkeit fortdauert.

Der Kaiser kann, unter diesen Voraussetzungen, einen Stellvertreter für den Gesammtumfang der Geschäfte des Reichskanzlers ernennen, welcher dann als »Reichsvicekanzler« bezeichnet wird. Letzterer fungirt daher als Stellvertreter des Kanzlers in allen seinen reichsministeriellen Funktionen (als Stellvertreter des Vorsitzenden im Bundesrathe nach Artikel 15 nur kraft besonderer schriftlicher Substitution seitens des Reichskanzlers). Der Generalstellvertreter hat die Leitung aller Verwaltungsgeschäfte des Reiches und die Gegenzeichnung aller Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, soweit nicht dem Kanzler selbst einzugreifen beliebt. Ist der Kanzler zeitweise ganz aus den Geschäften geschieden, so gehen alle Befugnisse und Pflichten auf seinen Generalstellvertreter über; fungirt aber der Reichskanzler dabei fort, so ist die Vertheilung der Geschäfte lediglich in das Ermessen des Reichskanzlers gestellt.

Nach § 3 des Gesetzes vom 17. März 1878 ist es dem Reichskanzler vorbehalten, »jede Amtshandlung, auch während der Dauer einer Stellvertretung, selbst vorzunehmen«. Dies gilt sowohl von der General- wie von der Specialvertretung. Dadurch wird das staatsrechtliche Verhältniss der Stellvertreter ganz eigenthümlich bestimmt, indem sie einerseits verantwortlichen Ministern gleichgestellt, andererseits wesentlich von ihnen unterschieden sind. Ersteres findet statt, indem sie für die in ihrer Eigenschaft vorgenommenen Amtshandlungen dem Reichstage und dem Bundesrathe allein verantwortlich sind; letzteres zeigt sich darin, dass der Reichskanzler befugt ist, auch während der Dauer einer Stellvertretung innerhalb des dem Stellvertreter zugewiesenen Geschäftskreises selbst jede Amtshandlung vorzunehmen. In diesem Falle cessirt natürlich die Verantwortlichkeit des Stellvertreters und tritt die des Reichskanzlers wieder ein. Der Zweck dieser ganz eigenthümlichen Doppelstellung wurde in den Verhandlungen klar dargelegt: »Einmal und vor allem sollte hierdurch die volle Einheit der politischen Leitung erhalten werden, dergestalt, dass dem Reichskanzler, falls der Gesammt- oder Specialvertreter falsche Bahnen durch unrichtige Behandlung eines Amtsgeschäftes einschlägt, stets das Recht zusteht, sein Veto einzulegen, sodann sollte durch jene Bestimmung den Einzelstaaten jeder Zeit die Befugniss gewahrt bleiben, auch während der Dauer einer Stellvertretung mit





dem Reichskanzler selbst in unmittelbares Benehmen zu treten« (Reden des Fürsten-Reichskanzlers und des Ministers von Mittnacht. Stenogr. Ber. 1878 S. 347. 412 ff.). Immer verbleibt aber auch, während der Dauer jeder Art der Stellvertretung, dem Reichskanzler die Verantwortlichkeit für die Gesammtleitung der Politik, welche in den Reichstagsverhandlungen im Gegensatz zu der auf den Stellvertreter übergehenden rechtlichen Verantwortlichkeit für einzelne Amtshandlungen, als »historisch-politische Verantwortlichkeit« bezeichnet wurde (v. Bennigsen, Stenogr. Ber. 1878 S. 341. 346. 347).

Eine Specialvertretung ist nach dem Gegenstande, wie nach den damit betrauten Personen beschränkt. In erster Beziehung verfügt § 2 des Gesetzes, dass nur für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, Specialvertreter ernannt werden können. Ausgeschlossen sind damit jene Geschäftszweige, bei welchen es sich in der Hauptsache nicht um eine Verwaltung des Reiches handelt, sondern der Schwerpunkt der Reichsthätigkeit in dem Rechte der Gesetzgebung und Aufsicht liegt. Umfasst das Ressort der Behörde gleichzeitig Gegenstände, welche der Aufsicht, und solche, welche der Verwaltung des Reiches unterliegen, so ist die Uebertragung der Stellvertretung nur hinsichtlich der letzteren zulässig. Persönlich ist die Ernennung von Specialvertretern des Reichskanzlers dadurch beschränkt, dass dazu nur die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden ernannt werden dürfen. »Die Uebertragung der Stellvertretung innerhalb der gedachten Verwaltungszweige an die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden empfiehlt sich schon aus dem Reichsgedanken an sich, sowie im Interesse der Stabilität der Geschäftsleitung innerhalb des betreffenden Ressorts«. Die Stellvertretung kann sich auf den ganzen Geschäftskreis der Behörde, aber auch nur auf einzelne Theile desselben beziehen, sodass dem Reichskanzler jeder Zeit eine weitere Zerlegung der Ressorts freisteht. Die Motive zählen als Gegenstände, welche sich zu einer solchen Vertretung eignen, auf: die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, die Marineverwaltung, Post- und Telegraphie, die Verwaltung der Reichslande, endlich die Finanzen des Reiches, soweit sie sich in dessen ausschliesslicher Verwaltung befinden. Als Specialvertreter des Reichskanzlers erscheinen jetzt regelmässig die Vorstände folgender oberster Reichsbehörden: der

Staatssekretär des Auswärtigen, der Chef der Admiralität, der Staatssekretär für das Finanzwesen, der Staatssekretär für Post- und Telegraphenwesen, der Staatssekretär für die Justiz, der Staatssekretär für die Verwaltung der Reichseisenbahnen, der Staatssekretär für das Innere. Die Ernennung zum Specialvertreter in einem dieser Geschäftszweige ist aber nur eine reine persönliche, sie ist daher nie mit irgend einem Amte verbunden, es ist daher unrichtig, von »Stellvertretungsämtern« zu reden; es giebt nur persönliche Stellvertreter des Reichskanzlers aus besonderem Auftrage des Kaisers, doch werden thatsächlich die Stellvertretungsaufträge regelmässig an die Vorstände sachlich bestimmter Verwaltungszweige ertheilt. So können allerdings einmal in der Zukunft aus den persönlichen Stellvertretern sachlich begrenzte Stellvertretungsämter werden, die eine gewisse Aehnlichkeit mit verantwortlichen Reichsministerien gewinnen können. Jedenfalls liegt in dem Gesetze vom 17. März 1878, trotz seiner unleugbaren Unklarheit und Unvollkommenheit, ein bedeutsamer Keim künftiger Fortentwicklung, wie Fürst Bismarck in denselben »keinen Abschluss für immer, sondern die Möglichkeit einer langsamen Fortbildung unserer Institutionen in allen Verwaltungszweigen« erkannte.

II. Die Centralverwaltungsstellen des Reiches unter Leitung des Reichskanzlers.

§ 271.

A) Das Reichsamt des Innern.

Durch Erlass des Bundespräsidiums vom 12. August 1867 (Gesetzblatt 1867 S. 29) wurde die erste Centralstelle der norddeutschen Bundesverwaltung geschaffen, welche den Namen »Bundeskanzleramt« führte; derselben wurden überwiesen: a) die Verwaltung der Angelegenheiten, welche zu Gegenständen der unmittelbaren Bundesverwaltung gemacht worden waren; b) die Beaufsichtigung der Verwaltung der Einzelstaaten, soweit sie sich mit Gegenständen beschäftigt, welche der Gesetzgebung und Aufsicht des Reiches unterliegen; c) die Bearbeitung der übrigen Regierungsgeschäfte des Reiches. Zuerst waren nur Post- und Telegraphenwesen der unmittelbaren Bundesverwaltung unterstellt. Das Bundeskanzleramt hatte demnach drei Abtheilungen, die Centralabtheilung, die erste Abtheilung, das Generalpostamt, die zweite Abtheilung, die Generaldirektion der Telegraphen. Durch Verordnung vom

12. Mai 1871 (Gesetzblatt S. 102) erhielt das Bundeskanzleramt die Bezeichnung »Reichskanzleramt«. Zu den beiden oben genannten Abtheilungen kam 1871 eine dritte für Elsass-Lothringen, 1875 eine vierte für das Justizwesen. Aehnlich wie in den deutschen Einzelstaaten (S. 296) aus dem Stamme des Ministeriums des Innern eine Anzahl neuer Ministerien hervorgewachsen ist, so haben sich auch, aus dem anwachsenden Geschäftsumfange des Reichskanzleramtes, immer mehr einzelne Verwaltungszweige abgelöst und sind zu selbständigen Centralstellen der Reichsverwaltung erhoben worden. Durch Verordnung vom 21. December 1879 wurde der Name des Reichskanzleramtes mit der Bezeichnung Reichsamt des Innern vertauscht. Dasselbe steht unter der Leitung des Staatssekretärs des Innern und zerfällt in zwei Abtheilungen, die Centralabtheilung und die Abtheilung für wirthschaftliche Angelegenheiten. Zu dem Geschäftskreise des Reichsamtes des Innern gehören gegenwärtig die auf den Bundesrath, den Reichstag und die Reichstagswahlen bezüglichen Geschäfte, die allgemeinen Angelegenheiten der Reichsbehörden und der Reichsbeamten, die Aufsicht über den Disciplinarhof und die Disciplinarkammern, die Indigenats-, Heimaths-, Niederlassungs-, Freizügigkeits- und Auswanderungssachen, die Handels- und Gewerbeangelegenheiten, die das Bankwesen, die Versicherungen, die Maass und Gewicht betreffenden Geschäfte, die Angelegenheiten des geistigen Eigenthums und der Patente, die See- und Flussschiffahrt und Flösserei, die Medicinal- und Veterinärpolizei, die Angelegenheiten der Presse und Vereine, die Militär- und Marineangelegenheiten, soweit dieselben die Mitwirkung der Civilverwaltung erfordern, insbesondere Ersatzwesen, Mobilmachung, Naturalleistungen, Transport- und Etappenangelegenheiten, Familienunterstützung, Civilversorgung, Landesvermessung, die Anerkennung und Klassificirung der höheren Lehranstalten mit Bezug auf die Wirksamkeit ihrer Zeugnisse für die Zulassung zum freiwilligen Dienste beim Militär, die Reichsstatitik und diejenigen Reichsangelegenheiten, deren Bearbeitung nicht anderen Behörden durch die bezüglich ihrer Ressorts getroffenen Bestimmungen übertragen ist. Der Abtheilung für wirthschaftliche Angelegenheiten liegen insbesondere die legislatorischen Vorarbeiten auf dem wirthschaftlichen Gebiete ob, während der Geschäftskreis der Centralabtheilung sich auf alle sonst zur Zuständigkeit des Reichsamts des Innern gehörigen Angelegenheiten erstreckt. Von dem Reichsamt des Innern wird das »Reichsgesetzblatt«, das »Centralblatt

für das Deutsche Reich« und das »Deutsche Handelsarchiv«, herausgegeben, auch besteht ausser diesen Blättern der »Reichsanzeiger« als allgemeines Publikationsorgan für das Reich. Nach dem neuesten Handbuch des deutschen Reiches ressortiren vom Reichsamt des Innern: 1) der Reichskommissar für das Auswanderungswesen, welcher die Ausführung der von dem Bundesrathe und den betreffenden Bundesstaaten erlassenen Vorschriften über das Auswanderungswesen in den deutschen Seehäfen zu überwachen hat; 2) die Reichsschulkommission, welche auf Erfordern des Reichskanzlers die vorliegenden Anträge auf Anerkennung der Berechtigung von Lehranstalten zur Ausstellung gültiger Zeugnisse über die wissenschaftliche Befähigung für den einjährigen freiwilligen Militärdienst zu begutachten hat; 3) die technische Kommission für die Seeschiffahrt, welche auf Erfordern des Reichskanzlers Gutachten über Seeschiffahrtsangelegenheiten zu erstatten, Vorschläge zur Verbesserung der Seeschiffahrtseinrichtungen zu machen hat; 4) die Reichsprüfungsinspektoren, welche darüber zu wachen haben, dass die von dem Bundesrathe erlassenen Vorschriften über die Prüfung der Seeschiffer, der Seesteuerleute und der Seedampfmaschinisten befolgt werden; 5) die Reichsschiffsvermessungsinspektoren, welche die Ausführung der Vorschriften der von dem Bundesrathe erlassenen Schiffsvermessungsordnung zu überwachen haben; 6) das Bundesamt für das Heimathswesen; 7) die entscheidenden Disciplinarbehörden: a) der Disciplinarhof; b) die Disciplinarkammern; 8) Behörden für die Untersuchung von Seeunfällen: a) Oberseeamt; b) Reichskommissar bei den Seeämtern; 9) das statistische Amt; 10) die Normalaichungskommission hat alle die technische Seite des Aichungswesens betreffenden Gegenstände zu regeln, die bezüglichen allgemeinen Vorschriften zu erlassen, die Taxen für die von den Aichungsstellen zu erhebenden Gebühren festzusetzen und darüber zu wachen, dass das Aichungswesen nach übereinstimmenden Regeln und dem Interesse des Verkehrs entsprechend gehandhabt werden. Die Zuständigkeit erstreckt sich auf das gesammte Reich mit Ausnahme von Bayern; 11) das Gesundheitsamt hat den Reichskanzler in der Ausübung des Aufsichtsrechtes und in der Vorbereitung der Gesetzgebung der Medicinal- und Veterinärpolizei zu unterstützen; 12) das Patentamt hat die Aufgabe, den Bestimmungen des Patentgesetzes vom 25. Mai 1877 und der Verordnung vom 18. Juni 1877 gemäss nach Ansuchen Patente auf neue Erfindungen zu ertheilen. Auch die Erklärung der Nichtigkeit und der Zurück-

nahme von Patenten steht demselben zu; 13) die durch § 26 des Gesetzes vom 21. Oktober 1878 eingesetzte Reichskommission (vgl. § 283 Nr. 3). In reinen Verwaltungssachen ressortiren die Disciplinargerichte, das Bundesamt für Heimathswesen, das Patentamt, das Oberseeamt und die sog. Reichskommission (Nr. 13) vom Reichsamt des Innern. In ihren Entscheidungen haben sie aber die Selbständigkeit von Gerichtshöfen und werden daher unter dieser Kategorie näher besprochen.

§ 272.

B) Das Auswärtige Amt.

Nach der Gründung des norddeutschen Bundes wurden die auswärtigen Angelegenheiten desselben von dem preussischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten besorgt. Nachdem aber bereits 1868 das preussische Abgeordnetenhaus beantragt hatte, das Ministerium des Auswärtigen nebst Gesandtschaften und Konsulaten auf den Etat des norddeutschen Bundes zu übernehmen, und der norddeutsche Reichstag am 17. Juni 1868 einen übereinstimmenden Beschluss gefasst hatte, trat auch der Bundesrath diesem Beschlusse bei und es wurden demnach in den Bundeshaushaltsetat für 1870 die Kosten für das auswärtige Amt aufgenommen. Seit dem 1. Januar 1870 ist das preussische Ministerium in eine unmittelbare Bundes- bez. Reichsbehörde verwandelt worden. Das Auswärtige Amt steht unter der Leitung eines Staatssekretärs, welcher in Behinderungsfällen von dem Unterstaatssekretär vertreten wird. Dasselbe zerfällt in zwei Abtheilungen. Die unmittelbare von dem Staatssekretär geleitete Abtheilung I beschäftigt sich mit den Angelegenheiten der höheren Politik. Unter Leitung des Staatssekretärs werden erledigt die Personalien, Generalien, Ceremonialien, Ordenssachen, Etats- und Kassensachen, kirchlichen und Schulangelegenheiten u. s. w. In der Abtheilung II, an deren Spitze der Direktor steht, werden bearbeitet: die Angelegenheiten des Handels und Verkehrs, das Konsulatswesen, die staats- und civilrechtlichen Angelegenheiten, die Privatangelegenheiten der Deutschen im Auslande, die Gegenstände, welche das Justiz-, Polizei- und Passwesen, die Auswanderung, die Schiffahrtsangelegenheiten, die Grenzsachen und Ausgleichungen mit fremden Staaten u. s. w. betreffen. Von dem Auswärtigen Amte ressortiren die kaiserlichen Gesandtschaften und Konsulate im Auslande.

§ 273.

C) Die Admiralität.

Nach Artikel 53 der Reichsverfassung ist die Kriegsmarine eine einheitliche und wird der zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten erforderliche Aufwand aus der Bundeskasse bestritten. Die Flotte des norddeutschen Bundes wurde aber nicht unter den Oberbefehl und die Verwaltung des Bundespräsidiums, sondern unter die Verwaltung und den Oberbefehl »des Königs von Preussen« gestellt. Infolge dieser Verfassungsbestimmungen wurden seit Gründung des norddeutschen Bundes die für die Kriegsmarine erforderlichen Kosten in den Bundesetat aufgenommen; es wurden aber für den Oberbefehl und die Verwaltung keine besonderen Behörden errichtet, sondern die dafür vorhandenen preussischen Behörden blieben unverändert fortbestehen, deren Organisation auf dem Erlass vom 16. April 1861 und dem Regulativ vom 30. April 1861 beruhte. Darnach bestanden zwei gesonderte Behörden: das Oberkommando für den Oberbefehl, das Marineministerium für die Verwaltung. Dieser Dualismus der Marinebehörden bestand bis zum Erlasse vom 15. Juni 1871, welcher bestimmte, dass das Oberkommando der Marine als gesonderte Behörde aufgehoben und seine Funktionen mit dem Marineministerium vereinigt werden sollten. Aber auch jetzt blieb die Verwaltung einer rein preussischen Behörde, dem Marineministerium, während nach der neuen Redaktion der Reichsverfassung der Oberbefehl und die Verwaltung der Marine nicht mehr dem Könige von Preussen, sondern dem deutschen Kaiser zusteht. Dieser hat aber nur einen verantwortlichen Minister, den Reichskanzler, von dessen oberster verantwortlicher Leitung kein Punkt der kaiserlichen Verwaltung ausgeschlossen bleiben darf[1]. Um die im Erlass vom 15. Juni 1871 liegende staatsrechtliche Anomalie aus der Welt zu schaffen, erging der Erlass vom 1. Januar 1872, welcher zwar die durch Erlass vom 15. Juni 1871 geschaffene einheitliche Marinebehörde fortdauern lässt, zugleich aber bestimmt, dass dieselbe von nun an den Namen »Kaiserliche Admiralität« zu führen und einen Chef zu erhal-

[1] Graf Bismarck sagte am 28. September 1867 (Stenogr. Bericht S. 139): »Ich gebe hiermit die Erklärung ab, dass ich den Bundeskanzler auch für die Kriegs- und Marineverwaltung dem Reichstage, wie dem Bunde gegenüber für verantwortlich halte.«

ten hat, »welcher die Verwaltung unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und den Oberbefehl nach den Anordnungen des Kaisers zu führen hat«. Von dieser Zeit an ist die Admiralität eine kaiserlich deutsche Reichsbehörde. Dieselbe hat einen Chef zum Vorstande, welcher den Oberbefehl nach den Anordnungen des Kaisers führt, die Verwaltung unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers leitet und die höhere Gerichtsbarkeit und Disciplinargewalt ausübt. Der Geschäftskreis der Admiralität umfasst alle Angelegenheiten, welche die Einrichtung, Erhaltung und Entwicklung, sowie die Verwendung der kaiserlichen Marine betreffen. Die Geschäfte der Admiralität werden in Decernaten bearbeitet, von denen die militärischen in einer Militärabtheilung, die technischen in einem Marinedepartement, die Verwaltungssachen in einer Verwaltungsabtheilung, die hydrographisch-wissenschaftlichen und kartographischen in einem hydrographischen Amte zusammengefasst sind. Als berathendes Organ für die Lösung wichtiger Fragen organisatorischer und technischer Natur ist ein Admiralitätsrath eingesetzt, er besteht aus vom Chef der Admiralität bezeichneten Mitgliedern der Admiralität, aus Seeoffizieren, Beamten und Technikern; ferner ressortiren von der Admiralität folgende Behörden: die Marineintendanturbehörden, die Marinebildungsanstalten, die deutsche Seewarte; von dieser ressortiren die Beobachtungsstationen und Signalstellen.

§ 274.

D) Das Reichspostamt.

Anfangs bildete das Generalpostamt, sowie die Generaldirektion der Telegraphen die Abtheilung I und II des Bundes- bez. Reichskanzleramtes. Durch kaiserliche Verordnung betr. die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens vom 22. December 1875 wurde die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens vom Ressort des Reichskanzleramtes getrennt und die Leitung desselben, unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, dem Generalpostmeister übertragen, welchem als Chef des Post- und Telegraphenwesens die Befugnisse zustehen, welche die Gesetze den obersten Reichsbehörden beilegen. Derselbe führt den Titel eines Staatssekretärs. Das Reichspostamt zerfällt in drei Abtheilungen, die erste für die Post, die zweite für die Telegraphie, die dritte für die gemeinsamen Verwaltungsangelegenheiten. Die Verwaltung des Post- und Telegra-

phenwesens in den einzelnen Bezirken wird von Reichsbehörden geführt, welche die Amtsbezeichnung »Oberpostdirektion« führen; diesen sind die Postämter, Telegraphenämter und Postagenturen untergeordnet.

Da nach Artikel 48 der Reichsverfassung das Post- und Telegraphenwesen für das gesammte Gebiet des deutschen Reiches als einheitliche Verkehrsanstalten verwaltet werden, so erstreckt sich die Zuständigkeit des Reichspostamts auf das gesammte Reichsgebiet mit Einschluss Elsass-Lothringens. Hinsichtlich Bayerns und Württembergs beschränkt sich seine Kompetenz, da diesen Staaten die selbständige Verwaltung ihrer Postanstalten nach Artikel 52 gewährleistet ist, nur auf die Wahrnehmung der Geschäfte, welche sich auf die Gesetzgebung und auf das Verhältniss zu andern Postverwaltungen beziehen.

§ 275.

E) Reichsjustizamt.

Dasselbe besteht als selbständige oberste Reichsbehörde unter der Leitung eines Staatssekretärs seit dem 1. Januar 1877. Zum Geschäftskreise des Reichsjustizamtes gehören sämmtliche in das Gebiet der Rechtspflege einschlagenden Angelegenheiten für das Reich, insbesondere die Vorbereitung und Vertretung der auf diesem Gebiete liegenden Gesetzentwürfe. Die Bearbeitung der Ausführungsbestimmungen zu den bezüglichen Gesetzen, endlich die das Reichsgericht betreffende Justizverwaltung. Auch gehört zu seinem Ressort die Kommission zur Ausarbeitung des Entwurfes eines bürgerlichen Gesetzbuches.

§ 276.

F) Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen.

Durch Allerhöchsten Erlass vom 27. Mai 1878 (Gesetzblatt 1879 S. 193) ist verfügt worden, dass die Verwaltung der Reichseisenbahnen von einem besonderen Reichsamte, als einer dem Reichskanzler unmittelbar unterstellten Centralbehörde, geleitet werden soll. Gegenwärtig steht diese Behörde in Personalunion mit dem preussischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten. Bis jetzt sind aber die elsass-lothringischen Bahnen die einzigen Reichseisenbahnen, wozu noch die gepachteten Bahnstrecken der luxemburgischen Wilhelmsbahn kommen. Unter der Leitung des Reichs-

amtes sind die Verwaltung und der Betrieb der dem deutschen Reiche gehörigen Eisenbahnen in Elsass-Lothringen, sowie die Ausführung derjenigen Bahnstrecken, welche in Elsass-Lothringen auf Kosten des Reiches ausgeführt werden, »der Generaldirektion der Eisenbahnen in Elsass-Lothringen« zu Strassburg übertragen.

§ 277.

G) Das Reichseisenbahnamt.

Durch das Gesetz vom 27. Juni 1873 (Gesetzblatt S. 164) ist unter diesem Namen eine Reichsbehörde als selbständige Centralbehörde errichtet worden, welche ihre Geschäfte unter der Verantwortlichkeit und nach den Anweisungen des Reichskanzlers zu besorgen hat. Die Mitglieder derselben werden vom Kaiser ernannt, doch dürfen Personen, welche bei der Verwaltung einer deutschen Eisenbahn betheiligt sind, nicht Mitglieder dieser Behörde sein. Das Reichseisenbahnamt hat innerhalb der durch die Verfassung bestimmten Zuständigkeit des Reiches 1) das Aufsichtsrecht über das Eisenbahnwesen wahrzunehmen; 2) für die Ausführung der in der Reichsverfassung enthaltenen Bestimmungen, sowie der sonstigen auf das Eisenbahnwesen bezüglichen Gesetze und verfassungsmässigen Vorschriften Sorge zu tragen; auf die Abstellung der in Hinsicht auf das Eisenbahnwesen hervortretenden Mängel und Missstände hinzuwirken. Ueber die Wirksamkeit des verstärkten Eisenbahnamtes als Verwaltungsgericht wird unten die Rede sein.

§ 278.

H) Das Reichsschatzamt.

Durch Allerhöchsten Erlass vom 14. Juli 1879 (Gesetzblatt S. 196) ist die bis dahin mit dem Reichskanzleramte verbundene Finanzverwaltung des Reiches an eine besondere, dem Reichskanzler unmittelbar unterstellter Centralbehörde, unter Benennung »Reichsschatzamt«, übertragen. An der Spitze derselben steht ein Staatssekretär. Zum Geschäftskreise des Reichsschatzamtes, dessen Zuständigkeit im Allgemeinen aus seiner Bestimmung als oberste Reichsfinanzverwaltungsbehörde sich ergiebt, gehören insbesondere das Etats-, Kassen- und Rechnungswesen, die Münz-, Reichspapiergeld- und Reichsschuldenangelegenheiten, die Verwaltung des Reichsvermögens, soweit dieselbe nicht von anderen

Ressorts geführt wird, und die Bearbeitung der Zoll- und Steuersachen. Das Schatzamt zerfällt in zwei Abtheilungen, deren erste die Etats und allgemeinen Finanzsachen, die zweite den finanziellen Theil der Zoll- und indirekten Steuerverwaltung speciell zu bearbeiten hat. Vom Reichsschatzamt ressortiren die Reichshauptkasse, die Verwaltung des Reichskriegsschatzes, die Reichsschuldenverwaltung, die Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern.

§ 279.

J) Die Reichsbankbehörden.

Die heutige Reichsbank ist wesentlich aus einer Umwandlung der preussischen Bank in ein Reichsinstitut hervorgegangen. Das schon von Friedrich dem Grossen 1765 begründete Bankinstitut hatte nach manchen Umgestaltungen seine Organisation als preussische Bank durch die Bankordnung vom 5. Oktober 1846 erhalten (vergl. H. Schulze, Preussisches Staatsrecht B. I S. 300). Auf dieser Grundlage bestand die preussische Bank bis zum Jahre 1875, wo durch das Gesetz vom 14. März 1875 (Reichsgesetzblatt S. 177) die Errichtung einer Reichsbank erfolgte, an welche die preussische Bank durch ein preussisches Gesetz vom 27. März 1875 abgetreten wurde[1]. Die Reichsbank ist eine vom Fiskus des Reiches verschiedene juristische Person, steht aber unter Aufsicht und Leitung des Reiches. Das Reich steht zur Reichsbank in einem doppelten Rechtsverhältnisse, in einem privatrechtlichen und einem staatsrechtlichen. Das privatrechtliche besteht darin, dass der Reichsfiskus Mitglied der juristischen Person der Reichsbank ist, an deren Gewinn theil nimmt und zur Geschäftsführung und Vertretung derselben befugt ist; das staatsrechtliche in der Aufsicht über den Geschäftsbetrieb der Bank vom Gesichtspunkt des staatlichen, volkswirthschaftlichen und überhaupt des öffentlichen Interesses aus. Dieser zwiefache Standpunkt des Reiches, der Reichsbank gegenüber, spricht sich in dem Dasein zweier verschiedener Bankbehörden aus. Das Bankkuratorium übt die dem Reiche zustehende hoheitliche Aufsicht über den Geschäftsbetrieb der Reichsbank aus. Den Vorsitz in dieser Behörde hat der Reichskanzler, von den vier Mitgliedern ernennt eines der Kaiser, die anderen werden vom Bundesrathe gewählt. Die dem Reiche zu-

[1] Bamberger, Materialien zur Bankgesetzgebung (Hirth's Annalen 1875 S. 835ff.).

stehende Geschäftsleitung der Bank wird vom Reichskanzler und unter diesem vom Bankdirektorium ausgeübt, letzteres ist die verwaltende und ausführende, sowie die Reichsbank nach aussen hin vertretende Behörde. Es besteht aus einem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von Mitgliedern und fasst seine Beschlüsse nach Stimmenmehrheit, hat jedoch bei seiner Verwaltung überall den Vorschriften und Weisungen des Reichskanzlers zu gehorchen. Präsident und Mitglieder des Direktoriums werden auf Vorschlag des Bundesrathes vom Kaiser ernannt. Das Bankdirektorium handhabt nicht staatliche Hoheitsrechte, sondern verwaltet privatrechtliche Angelegenheiten, die Mitglieder desselben sind daher nicht Träger einer staatlichen Amtsgewalt, sondern Beamte einer vom Fiskus zu unterscheidenden juristischen Person, denen aber gesetzlich alle Rechte von Reichsbeamten beigelegt sind. Von dem Bankdirektorium ressortiren die Zweigniederlassungen der Bank, welche in drei Klassen zerfallen: die Reichsbankhauptstellen, die Reichsbankstellen, die Reichsbankkommanditen oder Agenturen.

III. Selbständige Finanzbehörden des Reiches.

§ 280.

A) Der Rechnungshof des deutschen Reiches.

In allen Staaten bedeutet die Errichtung einer unabhängigen Behörde, welche die gesammte Staatsverwaltung vom finanziellen Gesichtspunkte aus kontrollirt, einen bedeutsamen Fortschritt in der staatlichen Organisation. Schon seit den Zeiten König Friedrich Wilhelms I. hat in Preussen die General-, später Oberrechnungskammer einen maassgebenden Einfluss auf die musterhafte Ordnung des preussischen Staatshaushalts geübt (H. Schulze, Preussisches Staatsrecht B. I S. 301. B. II S. 498 ff.). Als der norddeutsche Bund errichtet wurde, fehlte es demselben an einer solchen finanziellen Kontrollbehörde, während das Bedürfniss, eine solche zu besitzen, ebenso entschieden vorlag, wie in jedem geordneten Einzelstaate. Durch Gesetz vom 4. Juli 1868 (Gesetzblatt S. 433) wurde deshalb die Kontrolle der Finanzverwaltung des norddeutschen Bundes für die Jahre 1867—69 der preussischen Oberrechnungskammer unter dem Namen »Rechnungshof des deutschen Reiches« übertragen. Zu diesem Zwecke soll die Oberrechnungskammer, nach näherer Bestimmung des Bundesrathes, eine Vermehrung ihrer Mitglieder erfahren, welche vom Bundes-

rathe gewählt, vom Bundespräsidium angestellt werden. Der Rechnungshof führt die ihm zustehende Kontrolle nach Maassgabe derjenigen Vorschriften, welche für seine Wirksamkeit als Oberrechnungskammer gelten. Dieselben Befugnisse, welche ihm in letzter Eigenschaft den preussischen Behörden und Beamten gegenüber beigelegt sind, stehen ihm in seiner Eigenschaft als Rechnungshof des Bundes den Bundesbehörden und -Beamten gegenüber zu. Die Bestimmungen des Gesetzes vom 4. Juli 1868 sind von Jahr zu Jahr wiederholt und auf die folgenden Jahre weiter erstreckt worden. Der Rechnungshof ist dem Kaiser unmittelbar untergeordnet. Dem Reichskanzler und den übrigen Reichsbehörden gegenüber nimmt er eine so selbständige Stellung ein, wie ein oberster Gerichtshof. Seine Mitglieder sind in ihrer persönlich-unabhängigen Stellung den Mitgliedern der Gerichtshöfe gleichgestellt. Der Rechnungshof trägt für seine Beschlüsse die unbedingt selbständige Verantwortlichkeit, sodass hier die allgemeine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ausgeschlossen ist. Alle wichtigen Beschlüsse werden nach den Grundsätzen des Kollegialsystems gefasst. Der Geschäftskreis des Rechnungshofes umfasst die Kontrolle des gesammten Haushaltes des Reiches und des Landeshaushaltes von Elsass-Lothringen; auch ist ihm die Revision und Feststellung des Invalidenfonds übertragen, desgleichen unterliegen der Revision durch den Rechnungshof die Rechnungen der Reichsbank.

§ 281.

B) Die Reichsschuldenverwaltung und die Reichsschuldenkommission.

Die Verwaltung der Reichsschulden ist der königlich preussischen Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der Benennung »Reichsschuldenverwaltung« übertragen. Die preussische Hauptverwaltung der Staatsschulden ist eine von der allgemeinen Finanzverwaltung abgesonderte Behörde, welche der oberen Leitung des Finanzministers nur soweit unterliegt, als dies mit der ihr im § 6 des Gesetzes vom 24. Februar 1850 beigelegten Unabhängigkeit vereinbar ist. Dieses preussische Gesetz ist auch für die staatsrechtliche Stellung der Reichsschuldenverwaltung maassgebend, nur dass hier an die Stelle des preussischen Finanzministers der Reichskanzler tritt. Demnach ist diese Behörde für eine Reihe der wichtigsten, ihr obliegenden Geschäfte unbedingt verantwort-

lich, und nur den gesetzlichen Vorschriften zu folgen verpflichtet, während sie sonst den Anordnungen des Reichskanzlers zu gehorchen hat.

Die Reichsschuldenverwaltung steht unter der Kontrolle der Reichsschuldenkommission, welche eine Nachbildung der preussischen Staatsschuldenkommission ist. Die Reichsschuldenkommission führt 1) die Aufsicht über die Reichsschuldenverwaltung, 2) die Kontrolle über die Verwaltung des Reichskriegsschatzes, 3) die Kontrolle über die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, 4) über die An- und Ausfertigung, Einziehung und Vernichtung der Banknoten der Reichsbank. Die Reichsschuldenkommission besteht aus drei Mitgliedern des Bundesrathes, und zwar aus dem Vorsitzenden des Ausschusses für das Rechnungswesen und zwei Mitgliedern dieses Ausschusses, ferner aus drei Mitgliedern des Reichstages und aus dem Präsidenten des Rechnungshofes. Den Vorsitz führt der Vorsitzende des Ausschusses des Bundesrathes für Rechnungswesen, bei dessen Behinderung ein anderes dem Bundesrathe angehöriges Mitglied der Kommission.

3) Verwaltung des Reichsinvalidenfonds. Durch Gesetz vom 23. Mai 1873 wurde aus der französischen Kriegsentschädigung ein Invalidenfonds im Betrage von 187 Mill. Thalern gebildet und für dessen Verwaltung eine besondere Behörde niedergesetzt, welche den Namen »Verwaltung des Reichsinvalidenfonds« führt. Dieselbe ist von der allgemeinen Finanzverwaltung abgesondert und selbständig, sie unterliegt der oberen Leitung des Reichskanzlers nur soweit, als dies mit der ihr beigelegten Unabhängigkeit vereinbar ist; sie besteht aus einem Vorsitzenden und drei Mitgliedern. Der Vorsitzende wird vom Kaiser auf Lebenszeit ernannt, die Mitglieder vom Bundesrath jedes Mal auf drei Jahre gewählt. Die Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit gefasst, der Vorsitzende und die Mitglieder sind für die gesetzmässige Anlage, Vermehrung und Verwaltung des Invalidenfonds unbedingt verantwortlich und haben vor ihrem Antritte einen Eid zu leisten: »dass sie sich von Erfüllung dieser mit eigner Verantwortlichkeit obliegenden Pflichten durch keine Anweisungen oder Verordnungen irgendwelcher Art abhalten lassen wollen«. In dieser Beziehung sind sie unabhängig vom Reichskanzler und haben jede Anweisung desselben auf ihre Gesetzmässigkeit hin zu prüfen.

IV. Richterliche Behörden des Reiches.

§ 282.

1) Ordentliche Gerichte.

a) Die ordentliche Gerichtsbarkeit in Civil- und Kriminalsachen steht regelmässig den Landesgerichten zu. Nur in höchster Instanz übt das Reich durch das Reichsgericht auf diesem Gebiete Gerichtsbarkeit aus. Das Reichsgericht ist aus dem ehemaligen Reichsoberhandelsgericht hervorgegangen. Durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz §§ 125—141 hat es seine Organisation erhalten. (Das Nähere unter dem Kapitel Justiz.)

b) Unmittelbare Reichsgerichtsbehörden sind auch die Konsuln und Konsulargerichte in denjenigen Ländern, in welchen dem deutschen Reiche durch völkerrechtliche Verträge eine Gerichtsbarkeit über seine Angehörigen eingeräumt ist, welche sich sowohl auf bürgerliche, wie auf peinliche Sachen erstreckt. (Das Nähere unter dem Konsularrecht des deutschen Reiches.)

§ 283.

2) Disciplinargerichte des Reiches.

Die Grundzüge der Disciplinargerichtsbarkeit sind im Landesstaatsrecht genügend dargelegt (S. 329 ff.); dieselben gelten auch für das Reichsstaatsrecht. Da das Reich seinen eigenen Reichsbeamtenstand besitzt, so bedarf es auch eigener Disciplinargerichte, um die Ordnung und Reinheit desselben aufrecht zu erhalten. Zur Ausübung der Disciplinargerichtsbarkeit ist das Reichsgebiet in Bezirke getheilt, für deren jeden eine Disciplinarkammer besteht, welche für die unmittelbaren Reichsbeamten zuständig sind. Dieselben sind keine ständigen Behörden, sondern treten nur im Bedürfnissfalle zusammen. Die Mitglieder werden vom Bundesrathe gewählt, vom Kaiser ernannt. Jede Kammer besteht aus dem Präsidenten und sechs Mitgliedern. Der Präsident und wenigstens drei andere Mitglieder müssen in einer richterlichen Stellung in einem Bundesstaate sein. Die mündliche Verhandlung und Entscheidung in den einzelnen Disciplinarfällen erfolgt durch fünf Mitglieder. Der Rekurs von den Disciplinarkammern geht an den Disciplinarhof, welcher aus 11 Mitgliedern besteht, von denen der Präsident und fünf Mitglieder dem Reichsgerichte, vier dem Bundesrathe angehören müssen.

Ausserdem ist das Bundesamt für das Heimathswesen Discipli-

narinstanz für seine Mitglieder, das Reichsgericht für seine Mitglieder sowie für die bei ihm angestellten Rechtsanwälte, ebenso der Rechnungshof für seine Mitglieder.

§ 284.

3) Reichsverwaltungsgerichte.

Auch im deutschen Reiche hat sich eine Anzahl verwaltungsgerichtlicher Behörden gebildet, welche in einzelnen Fällen über die Anwendung und Auslegung von Verwaltungsgesetzen lediglich nach ihrer juristischen Ueberzeugung und nach der sachlichen Würdigung des einzelnen Falles zu entscheiden haben, ohne dass sie bei ihren Entscheidungen irgendwie von der Weisung vorgesetzter Behörden abhängig sind; als Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes sind sie vielmehr nur an die Gesetze und die den Gesetzen gleichstehenden objektiven Rechtsnormen gebunden. Für die Entscheidungen derselben fällt ebenso wie für die der ordentlichen Gerichte jede Verantwortlichkeit vorgesetzten Behörden gegenüber hinweg. Das deutsche Reich besitzt keinen Verwaltungsgerichtshof von genereller Zuständigkeit, sondern die Verwaltungsgerichtsbarkeit für einzelne Verwaltungszweige wird durch fora specialia gehandhabt. Als solche erscheinen:

a) Das Bundesamt für das Heimathswesen, errichtet durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 § 42 ff. (Gesetzblatt S. 368). Dasselbe ist eine ständige Behörde, sie besteht aus einem Vorsitzenden und mindestens vier Mitgliedern; der Vorsitzende sowohl als auch mindestens die Hälfte der Mitglieder muss die Qualifikation zum Richteramte besitzen. Der Vorsitzende und die Mitglieder werden auf Vorschlag des Bundesrathes vom Kaiser auf Lebenszeit ernannt und sind den Mitgliedern des Reichsgerichtes in ihrer persönlichen Rechtsstellung gleichgestellt. Das Bundesamt für das Heimathswesen fungirt für das gesammte Reichsgebiet, mit Ausnahme von Bayern und Elsass-Lothringen, als endgültig entscheidende Berufsinstanz in Streitigkeiten zwischen verschiedenen Armenverbänden über die öffentliche Unterstützung Hilfsbedürftiger, insofern die streitenden Armenverbände verschiedenen Bundesstaaten angehören und nicht die Organisation oder örtliche Abgrenzung der Armenverbände Gegenstand des Streites ist. Durch die Landesgesetzgebung ist dieser Behörde die endgültige Entschei-

dung letzter Instanz in Streitigkeiten derselben Art zwischen Armenverbänden Preussens, Hessens, Sachsen-Weimars, Braunschweigs, Sachsen-Altenburgs, Koburg-Gothas, Anhalts, Schwarzburgs, Waldecks, Reuss j. L., Lippes, Lübecks und Bremens übertragen. Eine endgültige Entscheidung erfordert die Anwesenheit von mindestens drei Mitgliedern, von denen wenigstens eines die richterliche Qualifikation haben muss.

b) Das verstärkte Eisenbahnamt. Das oben erwähnte Gesetz betr. die Errichtung eines Reichseisenbahnamtes vom 27. Juni 1873 verfügt in § 5: »Wird gegen eine von dem Reichseisenbahnamt verfügte Maassregel Gegenvorstellung erhoben auf Grund der Behauptung, dass jene Maassregel in den Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften nicht begründet sei, so hat das durch Zuziehung von richterlichen Beamten zu verstärkende Reichseisenbahnamt über die Gegenvorstellung immer selbständig und unter eigener Verantwortlichkeit in kollegialer Berathung und Schlussfassung zu befinden«. Die Gegenvorstellung kann erhoben werden von der Verwaltung einer Staats- oder Privateisenbahn, sie ist gerichtet gegen eine vom Reichseisenbahnamt ausgehende Verfügung. Die Entscheidung betrifft niemals die Frage der Zweckmässigkeit der Verfügung, sondern lediglich die Rechtsfrage, ob die Verfügung in den Gesetzen und den gesetzlichen Vorschriften begründet sei. Das verstärkte Reichseisenbahnamt besteht aus zwei Räthen des einfachen Eisenbahnamtes und drei hinzugezogenen Richtern unter Vorsitz des Reichseisenbahnamtsvorsitzenden. Die Entscheidung wird kollegialisch gefasst, gegen dieselbe giebt es kein Rechtsmittel.

c) Die Reichskommission ist ins Leben gerufen durch § 26 des Gesetzes vom 21. Oktober 1878 und Gesetz vom 31. Mai 1880; sie hat zu entscheiden über Beschwerden gegen die seitens der Landespolizeibehörden ausgesprochenen Verbote von Vereinen, welche durch socialdemokratische, socialistische oder kommunistische Bestrebungen den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung bezwecken oder in welchen derartige auf den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung gerichtete Bestrebungen in einer den öffentlichen Frieden, insbesondere die Eintracht der bestehenden Gesellschaftsklassen gefährdenden Weise zu Tage treten, desgleichen über Beschwerden wegen Verbotes von Druckschriften gleichen Charakters. Die Reichskommission besteht aus einem Vorsitzenden und neun Mitgliedern. Den

Vorsitzenden, wie auch dessen aus der Zahl der Mitglieder zu entnehmenden Stellvertreter ernennt der Kaiser. Die Mitglieder wählt der Bundesrath und zwar vier aus seiner Mitte und fünf aus den Mitgliedern der höchsten Gerichte des Reiches oder der einzelnen Bundesstaaten.

d) Auch das Reichspatentamt trifft nach dem Gesetze vom 25. Mai 1877 gewisse verwaltungsgerichtliche Entscheidungen. Das Patentamt besteht aus sieben Abtheilungen, hiervon sind zuständig Abtheilung 1—7 für die Beschlussfassung über Patentgesuche, Abtheilung 7 für die Beschlussfassung und Entscheidung in dem Verfahren wegen Erklärung der Nichtigkeit und wegen Zurücknahme ertheilter Patente. Die Entscheidungen der siebenten Abtheilung haben einen verwaltungsgerichtlichen Charakter; dieselben erfolgen in der Besetzung von zwei Mitgliedern einschliesslich des Vorsitzenden, welche die Befähigung zum Richteramte oder zum höheren Verwaltungsdienste haben müssen, und drei sonstigen Mitgliedern. Die Bestimmungen der Civilprozessordnung über die Ablehnung und den Ausschluss von Gerichtspersonen finden dabei entsprechende Anwendung.

e) Das Reichsoberseeamt. Zur Entscheidung der Schuldfrage bei Seeunfällen sind durch das Gesetz vom 27. Juli 1877 Seeämter eingesetzt, gegen deren Entscheidungen Rekurs an eine Revisionsbehörde, das Oberseeamt zu Berlin, offen steht. Das Oberseeamt entscheidet bei Beschwerden gegen die Sprüche der in den Bundesstaaten errichteten Seeämter darüber, ob einem Seeschiffer, Seesteuermanne oder Maschinisten eines Seedampfschiffs die Befugniss zur Ausübung seines Gewerbes zu entziehen ist. Das Oberseeamt bildet eine kollegialische Behörde und besteht aus einem Vorsitzenden und sechs Mitgliedern, von letzteren müssen wenigstens drei Schiffahrtskundige sein. Der Vorsitzende und ein schiffahrtskundiger Beisitzer werden vom Kaiser ernannt; ausserdem präsentiren die Seeuferstaaten auf drei Jahre je drei sachkundige Personen, aus welchen der Vorsitzende für den einzelnen Fall fünf Mitglieder einberuft. Nur das Oberseeamt ist Reichsbehörde, die Seeämter sind Behörden der Einzelstaaten, doch sind die bei den einzelnen Reichsämtern vom Reichskanzler ernannten Reichskommissare befugt, den Verhandlungen des Seeamtes beizuwohnen, Einsicht in die Akten zu nehmen, Anträge zu stellen und, falls der Vorsitzende die Einleitung einer Untersuchung verweigert, bei dem Reichskanzler die Anordnung einer Untersuchung zu beantragen.

Zweite Abtheilung.

Von den Funktionen der Reichsgewalt.

Erstes Kapitel.

Von der Reichsgesetzgebung[1].

I. Vom Zustandekommen der Reichsgesetze.

§ 285.

1) Uebereinstimmung von Bundesrath und Reichstag.

Der oberste Grundsatz für das Zustandekommen eines Reichsgesetzes ist in Artikel 5 Absatz 1 der Reichsverfassung ausgesprochen: »Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend«.

Erst nachdem sich eine dieser beiden Körperschaften mit einem Gesetzesentwurfe oder -vorschlage befasst hat, tritt das Zustandekommen eines Reichsgesetzes unter staatsrechtliche Regeln. Es können wissenschaftliche Arbeiten, gleichartige Gesetze fremder Länder, Vorarbeiten einer Kommission von Sachverständigen[2] tha-

---

[1] Ueber Begriff und Wesen des Gesetzes, über Gesetz im materiellen und formellen Sinne vergl.: Erstes Buch, Zweite Abthlg. Erstes Kapitel. Von der Gesetzgebung §§ 184—190. Dort befindet sich auch die ältere Literatur angegeben. Neueste Schriften sind: Laband, Staatsr. des deutschen Reichs in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechtes II. Bd. Erster Halbband, 1883. S. 70 ff. Hänel, Studien II (1880) S. 36 ff. v. Martitz, Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Rechte (Zeitschr. für gesammte Staatsw. B. XXXVI, H. 2). G. Meyer, Der Begriff des Gesetzes in Grünhut's Zeitschrift, B. VIII, S. 1 ff. (1881). H. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen 1882.

[2] Dasselbe gilt von den Vorberathungen eines Reichsgesetzentwurfes durch den wiederbelebten preussischen Staatsrath. So bedeutsam an sich die Stellung dieses Kollegiums sein mag, für das deutsche Reichsstaatsrecht ist es irrelevant, ob die Gesetzentwürfe, welche die preussische Regierung, als solche, beim Bun-

sächlich von maassgebendem Einflusse auf das Zustandekommen eines Gesetzes sein, das Staatsrecht ignorirt diese vorausgehenden Stadien und verlegt den Anfang des Zustandekommens in die Initiative einer dieser beiden Körperschaften. Mit der Einbringung des Gesetzentwurfes in den Bundesrath oder Reichstag beginnt staatsrechtlich das Gesetzgebungswerk. Beide Körperschaften sind sich in Betreff der sog. Initiative gleichgestellt. Die Beschränkung, welche Artikel 23 der Initiative des Reichstags auferlegt, ist nur eine scheinbare. Nach Absatz 1 des Artikels 23 hat der Reichstag allerdings nur das Recht, »innerhalb der Kompetenz des Reiches Gesetze vorzuschlagen«. Da aber eine Kompetenzerweiterung nach Artikel 78 auf verfassungsmässigem Wege erfolgen kann, so kann auch der Reichstag stets einen Antrag auf Kompetenzerweiterung stellen. Wird dieser vom Bundesrathe angenommen, so liegt dann auch der beabsichtigte Gesetzentwurf »innerhalb der Reichskompetenz«. Ja, wenn der Bundesrath einem solchen Gesetzentwurf gleich von vornherein seine Zustimmung ertheilt, so ist nicht einmal dieser Umweg nöthig.

In beiden Körperschaften kann die Initiative nur von einem Mitgliede ausgehen. Die Einbringung eines Antrages auf Erlass eines Gesetzes ist im Reichstage durch die Geschäftsordnung geregelt, der Antrag muss von wenigstens 15 Mitgliedern unterzeichnet sein. Im Bundesrathe ist nach Artikel 7: »jedes Bundesglied befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Berathung zu übergeben«. Wenn eine der beiden Körperschaften einen Gesetzesvorschlag angenommen hat, so wird derselbe durch das Präsidium der andern übermittelt. Ist die Initiative vom Bundesrathe ausgegangen, so werden »die Vorlagen nach Maassgabe der Beschlüsse des Bundesrathes im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht« (Artikel 16). Diese Uebermittelung erfolgt durch den Reichskanzler, welcher verpflichtet ist, die vom Bundesrathe beschlossenen Vorlagen an den Reichstag zu bringen, wenn er auch inhaltlich mit ihnen nicht einverstanden ist, wenn die von ihm abgegebenen preussischen Stimmen in der Minderheit geblieben sind. Für den

desrathe einbringen will, vorher dem Staatsrathe vorgelegen haben oder nicht. Dagegen hat die preussische Regierung unzweifelhaft das Recht, für das deutsche Reich bestimmte Entwürfe durch eine rein preussische Behörde vorprüfen zu lassen, denn die Gesetzentwürfe, welche sie dem Bundesrathe vorlegt, gehen vom König von Preussen, nicht vom Kaiser aus.

Inhalt einer solchen Vorlage ist er nicht verantwortlich. Auch darf er an den Vorlagen nicht das Geringste ändern, sondern muss sie ganz so an den Reichstag bringen, wie sie vom Bundesrathe abgeschlossen worden sind, »nach Maassgabe der Beschlüsse des Bundesrathes«. Nur der König von Preussen, nicht der Kaiser als solcher, hat die Initiative im Bundesrathe; er kann keinen Gesetzesvorschlag, welcher dem Bundesrathe nicht vorgelegen hat oder in demselben unterlegen ist, im Reichstage einbringen. Der Reichstag, welchem ein Gesetzesvorschlag des Bundesrathes übermittelt ist, kann denselben annehmen, abändern oder ganz ablehnen, darf aber nicht über denselben zur Tagesordnung übergehen. In beiden Körperschaften entscheidet die einfache Stimmenmehrheit, soweit nicht besondere Ausnahmen für das Zustandekommen von Bundesrathsbeschlüssen festgestellt sind, wie bei Verfassungsänderungen im Artikel 78 Absatz 1, bei Beseitigung von sog. Sonderrechten im Artikel 78 Absatz 2, bei denjenigen Angelegenheiten, wo die Stimmen Preussens mit in der Stimmenmehrheit begriffen sein müssen, im Artikel 5 Absatz 2. Der Reichstag beschliesst dagegen immer mit einfacher Stimmenmehrheit. Wenn der Gesetzesvorschlag vom Reichstage ausgegangen oder ein vom Bundesrath ausgegangener Vorschlag vom Reichstage abgeändert ist, so wird derselbe vom Präsidenten des Reichstages dem Reichskanzler mitgetheilt, welcher ihn dem Bundesrathe übermittelt. Ist eine Uebereinstimmung, trotz fortgesetzter Verhandlungen, zwischen den beiden Körperschaften nicht zu erzielen, so kommt überhaupt kein Gesetz zu Stande. Vollständige Uebereinstimmung zwischen Bundesrath und Reichstag ist die Grundbedingung für das Zustandekommen jedes Reichsgesetzes; dieselbe ist nach Artikel 5 auch für diesen Zweck ausreichend. Stünde dieser Artikel 5 allein, so würde für das Zustandekommen eines Gesetzes weiter nichts nöthig sein, als die Uebereinstimmung dieser beiden Faktoren, wie nach manchen Verfassungen lediglich durch Uebereinstimmung der Beschlüsse zweier Versammlungen der Gesetzeswille zu Stande kommt (B. I. S. 527), sodass die Feststellung des Gesetzesinhaltes und die Sanktion sehr wohl begrifflich in einen Akt zusammenfallen kann. Eine solche Annahme ist aber für das deutsche Reich durch Artikel 7 Ziffer 1 der Reichsverfassung ausgeschlossen, welcher dem Bundesrathe schlechthin das Recht beilegt, über alle vom Reichstage gefassten Beschlüsse zu beschliessen. Ein solcher Beschluss des Bundesrathes ist daher selbst dann noch

nothwendig, wenn der Reichstag eine Vorlage des Bundesrathes unverändert angenommen hat. Der Kaiser ist daher nicht berechtigt, auf einen solchen übereinstimmenden Beschluss beider Körperschaften hin, ein Gesetz auszufertigen und zu verkündigen. Dies kann stets nur auf einen letzten Beschluss des Bundesrathes hin erfolgen. Der Bundesrath ist berechtigt, selbst einer von ihm ausgegangenen, vom Reichstag angenommenen Vorlage noch in letzter Instanz die Genehmigung zu versagen. Damit ist dem Bundesrathe das Recht der Sanktion aller Gesetzentwürfe gegeben. Die staatsrechtliche Stellung beider Körperschaften ist daher auch auf dem Gebiete der Gesetzgebung keine ganz gleichartige, indem Artikel 5 Absatz 1 durch Artikel 7 Ziffer 1 wesentlich modificirt wird. Letztere erst in die jetzige Redaktion der Reichsverfassung aufgenommene Bestimmung entspricht übrigens ganz der staatsrechtlichen Natur beider Organe, indem der Bundesrath ein mitherrschendes Organ, Mitträger der Reichssouveränetät ist, der Reichstag dagegen nur die verfassungsmässige Theilnahme des Volkes an der Ausübung der Reichsgewalt darstellt, ohne eigentliche obrigkeitliche Rechte zu besitzen.

§ 286.

Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze durch den Kaiser.

Diesem Rechte des Bundesrathes auf Sanktion aller Reichsgesetze steht kein Veto des Kaisers gegenüber. Während der Kaiser auf dem Gebiete der sog. Exekutive durch die Reichsverfassung mit Befugnissen reich bedacht ist, ist er auf dem Gebiete der Gesetzgebung kärglicher mit Rechten ausgestattet, als jeder konstitutionelle Monarch, ja selbst als sein Vorgänger im älteren deutschen Reiche, welcher, trotz seiner sonstigen Machtlosigkeit, bis zuletzt, allen sog. Reichstagsgutachten gegenüber, das Recht des absoluten Veto besass und davon im Jahre 1803 noch einmal bedeutsam Gebrauch machte (B. I. S. 79). Das dem heutigen Kaiserthum fehlende Veto wird aber durch manche Surrogate ersetzt, welche zwar nicht staatsrechtlich, aber thatsächlich die Bedeutung eines Veto haben. Dahin gehört die oben (B. II. S. 66) erwähnte Bestimmung der Reichsverfassung Artikel 5 Absatz 2, ferner die Möglichkeit, dass der Kaiser, als König von Preussen, mit seinen 17 Stimmen jede Verfassungsänderung zurückweisen kann, endlich die Bestimmung des Artikel 24, dass der Bundesrath die Auflösung des Reichstages nur mit Zustimmung des Kaisers beschliessen kann.

Während sonst diejenige Person, welche einem Gesetzentwurfe die Sanktion zu ertheilen hat, regelmässig dasselbe auch zu verkündigen hat, wie der Monarch im konstitutionellen Staate, fallen beide Befugnisse im deutschen Reiche auseinander. Der Bundesrath ertheilt die Sanktion, die Ausfertigung und Verkündigung ist Sache des Kaisers (Artikel 17). Gerade aus dem Umstande, dass der Kaiser nicht der Gesetzgeber, ja nicht einmal der Mitschöpfer des Gesetzes ist, ergiebt sich die Pflicht desselben, den unabhängig von ihm zu Stande gekommenen Gesetzentwurf auf seine Verfassungsmässigkeit hin zu prüfen. Nicht der Inhalt des Gesetzes, der selbst gegen seinen Willen zu Stande gekommen sein kann, ist Gegenstand seiner Prüfung, sondern die verfassungsmässige Entstehungsform. Ehe der Kaiser die Verkündigung vornimmt, hat er, bezw. für ihn der Reichskanzler, zu untersuchen, ob das zu verkündigende Gesetz die verfassungsmässige Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages erhalten hat, ob ein die Verfassung abänderndes Gesetz auch unter Einhaltung der Vorschrift des Artikel 78 Absatz 1 zu Stande gekommen ist, ob ein, ein Sonderrecht beseitigender Gesetzentwurf die Zustimmung des betheiligten Staates erhalten hat, ob die Bestimmungen des Artikel 5 Absatz 2 im Bundesrathe eingehalten sind. Findet der Kaiser, dass alle diese verfassungsmässigen Bedingungen erfüllt sind, so ist er verpflichtet, ein solches Gesetz zu verkündigen; ergiebt sich aber bei der Prüfung das Gegentheil, so ist er ebenso berechtigt, als verpflichtet, den Gesetzentwurf unverkündigt zu lassen.

Erst durch »die Ausfertigung und Verkündigung des Kaisers« wird ein vom Bundesrathe und Reichstag übereinstimmend angenommener Gesetzentwurf zum Gesetze. Die Ausfertigung bezieht sich auf die innerliche urkundliche Feststellung, die Verkündigung auf die Mittheilung nach aussen an diejenigen, welche dem Gesetze zu gehorchen haben. Beide Akte erscheinen als eigenste Regierungshandlungen des Kaisers, für welche der Reichskanzler die Verantwortung trägt.

Die Form der Verkündigung der Reichsgesetze ist durch die Reichsverfassung selbst festgestellt. »Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen, welche vermittelst eines Reichsgesetzblattes geschieht«. Dies ist die einzige Verkündigungsart, welche die Reichsverfassung kennt. Was nicht im Reichsgesetzblatt steht, kann niemals reichs-

gesetzlich gelten[1]. Durch Verordnung vom 26. Juli 1867 ist bestimmt, dass für das ganze Gebiet des norddeutschen Bundes ein Bundesgesetzblatt erscheinen soll, durch welches sämmtliche Bundesgesetze nach Artikel 2 der Reichsverfassung und ebenso die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums (Artikel 17) verkündet werden sollen. Das Bundesgesetzblatt führt von Nr. 4 bis einschliesslich Nr. 18 des Jahrgangs 1871 den Titel »Bundesgesetzblatt des deutschen Bundes«, von Nr. 19 des Jahrgangs 1871 den Titel »Reichsgesetzblatt«. Für die Authenticität des verkündigten Gesetzestextes ist der Reichskanzler verantwortlich, welcher als der eigentliche Herausgeber dieses Blattes zu betrachten ist, welches daher auch in seinem Bureau erscheint.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Verkündigung eines Reichsgesetzes möglichst bald zu erfolgen hat, nachdem die Sanktion durch den Bundesrath erfolgt ist. Einen bestimmten Termin hat aber die Reichsverfassung nicht vorgeschrieben, doch gilt es als ein allgemeiner Satz des konstitutionellen Staatsrechtes, dass die Verkündigung erfolgt sein muss, bevor der Reichstag zu einer neuen Sitzungsperiode zusammengetreten ist. Die Verkündigungsformel lautet: »Wir Wilhelm von Gottes Gnaden, deutscher Kaiser, König von Preussen, verordnen im Namen des Reiches, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages, wie folgt« u. s. w.

§ 287.

II. Wirkungen der Reichsgesetze.

Die Wirkungen eines Gesetzes sind selbstverständlich verschieden je nach dem Inhalte des Gesetzes. Hier kommt die oben (B. I. S. 518) entwickelte Unterscheidung von Gesetzen im materiellen und Gesetzen im formellen Sinne besonders in Betracht. Während beide Arten von Gesetzen auf ganz gleiche Weise zu Stande kommen, sind selbstverständlich die materiellen Wirkungen derselben verschieden, jenachdem ein Rechtssatz darin ausgesprochen ist, oder sich ein Verwaltungsakt oder gar ein Richterspruch sich in die Form des Gesetzes kleidet. Darin besteht aber die gleichartige formelle

[1] In Ausführung eines Beschlusses des Bundesrathes wird seit 1873 durch das Reichskanzleramt, jetzt das Reichsamt des Innern, eine Zeitschrift unter dem Titel »Centralblatt des deutschen Reiches« herausgegeben, welche zur Aufnahme solcher Veröffentlichungen der Organe des Reiches für das Publikum dient, welche der Verkündigung durch das Reichsgesetzblatt nicht bedürfen.

Wirkung aller Gesetze ganz ohne Rücksicht auf ihren Inhalt, dass jedes Gesetz auch nur durch ein Gesetz wieder aufgehoben werden kann. Ein Gegenstand, welcher einmal in das Gebiet der Gesetzgebung gezogen worden ist, gehört damit dem Bereiche der Gesetzgebung an und kann nur durch ein neues Gesetz anders geregelt werden. Aber diese sog. formelle Gesetzeskraft schliesst die Möglichkeit nicht aus, dass eine so zustandegekommene Vorschrift auf dem Wege eines sog. derogatorischen Gewohnheitsrechts abgeändert oder aufgehoben werde. Wenn wir im Gewohnheitsrechte eine dem Gesetzesrechte ebenbürtige Quelle zu erkennen haben, so ist kein Grund vorhanden, warum ein älteres Gesetz durch ein neu sich bildendes Gewohnheitsrecht nicht aufgehoben oder abgeändert werden sollte. Dies gilt vom Privatrechte ebenso gut wie vom Staatsrechte. Wir geben zu, dass auf letzterem Gebiete bei den scharf ausgeprägten Bestimmungen neuer Verfassungen solche Fälle selten vorkommen werden, aber die Möglichkeit ist nicht ausgeschlossen, wo nicht eine besondere Bestimmung entgegensteht (B. I. S. 11). Da dies aber im deutschen Reiche nicht der Fall ist, so zweifeln wir nicht an der Möglichkeit der Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes durch desuetudo.

Für die Wirkung der Gesetze ist es von Bedeutung, den zeitlichen Anfang ihrer Wirksamkeit zu bestimmen. Jedenfalls steht es im Ermessen des Gesetzgebers, den Anfangstermin selbst zu bestimmen; dies geschieht besonders bei Gesetzen, welche tiefgreifende Veränderungen im bestehenden Rechtszustande hervorrufen. Auch kann der Gesetzgeber das Inkrafttreten eines Gesetzes der Bestimmung eines neuen Gesetzes oder einer kaiserlichen Verordnung überlassen. »Sofern nicht in dem publicirten Gesetze ein anderer Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist, beginnt die letztere mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablaufe desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist« (Artikel 2 der Reichsverfassung). Deshalb muss auch auf jedem Stücke des Reichsgesetzblattes der Tag angegeben werden, an welchem die Ausgabe desselben in Berlin erfolgt ist (Verordnung vom 26. Juli 1867). Diese Bestimmung gilt für das ganze Bundesgebiet, ohne dass hier zwischen einer näheren oder weiteren Entfernung von Berlin unterschieden wird, aber auch nur für dieses. Neue Gesetze erlangen, soweit nicht reichsgesetzlich etwas Anderes bestimmt ist, verbindliche Kraft in den Konsulatsbezirken nach Ablauf von vier Monaten, von dem Tage

an gerechnet, an welchem das betreffende Stück des Gesetzblattes in Berlin ausgegeben worden ist (Reichsgesetz vom 10. Juli 1879 § 47). Das Reich übt seine Gesetzgebung regelmässig innerhalb des ganzen Bundesgebietes aus, welches in dieser Beziehung als eine Einheit gedacht wird. Dagegen steht nichts im Wege, dass auch Reichsgesetze erlassen werden, welche sich nicht auf das ganze Bundesgebiet, sondern nur auf einzelne Theile desselben beziehen, einerlei ob dieselben mit den Grenzen der Einzelstaaten zusammenfallen oder nicht. Auch wirken viele Reichsgesetze über das Bundesgebiet hinaus; dahin gehören die Vorschriften über Verbrechen, welche im Auslande begangen werden, Reichsstrafgesetzbuch § 4 ff., die auf die Seeschiffahrt bezüglichen Gesetze und manche andere gesetzliche Bestimmungen, indem das deutsche Reich, wie jeder andere Staat, sich für befugt hält, seinen Angehörigen, auch wenn sie sich ausserhalb seines Gebietes aufhalten, für ihr Verhalten bindende Vorschriften zu ertheilen. Von welchem Termin ab solche Gesetze, ausserhalb des Bundesgebietes, in Kraft treten, muss in Ermangelung eines bestimmenden Reichsgesetzes, für den einzelnen Fall, nach der eigenthümlichen Beschaffenheit desselben beurtheilt werden.

§ 288.

III. Das Reichsverordnungsrecht.[1]

Für die richtige Auffassung des Verordnungsrechtes ist die von Laband ausgeführte Unterscheidung zwischen Verordnungen im materiellen und Verordnungen im formellen Sinne ebenso wichtig wie für die Gesetze. Verordnungen im materiellen Sinne sind blosse Verwaltungsvorschriften, welche die Verwaltung sich selber giebt, Instruktionen für die Behörden, denen sie kraft ihrer dienstlichen Unterordnung zu gehorchen haben; Verordnungen im formellen Sinne enthalten eigentliche Rechtssätze, welche sich an die Unterthanen wenden und welche diese kraft ihrer Unterthanenpflicht zu befolgen haben, die aber ausnahmsweise, kraft einer positiven Verfassungsbestimmung, auf dem Verordnungswege zu Stande kommen können (B. I. § 187 S. 528).

Die deutsche Reichsverfassung enthält keinen allgemeingülti-

[1] Laband, B. II, § 59. 67. 68. G. Meyer, Lehrb. § 165. v. Rönne, II, 57 ff. Zorn, B. I, § 8, S. 128 ff. Besonders Seydel in Hirth's Annalen 1874, S. 1143. 1876, S. 11 ff. D. Adolf Arndt, das Verordnungsrecht des deutschen Reichs. Berlin und Leipzig 1884.

gen Satz, wonach wirkliche Rechtsvorschriften auf dem blossen Verordnungswege zu Stande kommen könnten. Der Artikel 5, welche zum Zustandekommen jedes Reichsgesetzes die Uebereinstimmung von Bundesrath und Reichstag fordert, bezieht sich auf alle an die Reichsangehörigen zur Befolgung gerichteten Rechtsvorschriften. Nach Reichsstaatsrecht müssen, wie Laband sagt, alle Gesetze im materiellen Sinne auch Gesetze im formellen Sinne sein. Grundsätzlich können alle Verordnungen, soweit nicht besondere gesetzliche Bestimmungen eine Ausnahme begründen, nur Verwaltungsvorschriften im obigen Sinne enthalten. Es fragt sich nur, wem ein solches Verordnungsrecht im deutschen Reiche zusteht? Darüber giebt Artikel 7 Absatz 2 eine klare Entscheidung: »Der Bundesrath beschliesst über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetze etwas Anderes bestimmt ist«. Aus diesem Satze ergiebt sich erstens, dass das Gebiet des Reichsverordnungsrechtes sich auf Vorschriften administrativer Natur beschränkt und auf solche Einrichtungen, welche zum Vollzuge der Reichsgesetze nöthig sind, zweitens, dass das regelmässige Organ der Ausübung dieses Verordnungsrechtes der Bundesrath ist, für welchen die Vermuthung streitet; drittens, dass dieses Verordnungsrecht aber auch durch besondere gesetzliche Vorschriften auf ein anderes Organ übertragen sein oder noch übertragen werden kann, ohne dass es dazu eines verfassungsändernden Gesetzes bedarf.

Nothverordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft, wie sie die meisten deutschen Landesverfassungen kennen (B. I. § 188), sind der deutschen Reichsverfassung unbekannt. Dagegen können die Faktoren der Reichsgesetzgebung anderen Organen ein weitergehendes Verordnungsrecht übertragen, welches mit seinem Inhalt in das Gebiet der materiellen Gesetzgebung eingreift. Solche Delegationen haben stattgefunden und können stets stattfinden:

1) an den Bundesrath, welcher an sich nur Verwaltungsvorschriften erlassen darf, durch Delegation aber ermächtigt werden kann, auf dem durch die Delegation genau bestimmten Gebiete wirkliche Rechtsvorschriften zu erlassen, welche sonst nur auf dem Wege der Gesetzgebung ergehen könnten;

2) an den Kaiser, entweder allein oder so, dass er an die Zustimmung des Bundesrathes gebunden ist;

3) an den Reichskanzler;

4) an die Regierungen der Einzelstaaten. Ein solches delegirtes

Verordnungsrecht ist wesentlich verschieden von dem, den Einzelstaaten verbliebenen oder vorbehaltenen selbständigen Gesetzgebungsrechte. Wo den Landesregierungen ein solches Verordnungsrecht delegirt ist, werden dieselben nicht kraft eigenen Rechtes, sondern nur kraft einer vom Reiche übertragenen Befugniss thätig; sie handeln innerhalb der Sphäre des Reichsrechtes, nicht des Landesrechtes. Obgleich von einer einzelstaatlichen Regierung ausgegangen, hat doch eine solche Verordnung dem Landesrechte gegenüber die Kraft eines Reichsgesetzes, d. h. sie kann alle entgegenstehenden Bestimmungen des Landesrechtes, selbst einer Landesverfassung, ausser Kraft setzen. Während die eigene Landesgesetzgebung sich materiell und formell nach den Grundsätzen des Landesstaatsrechtes richtet, kann die Reichsgesetzgebung, bei der Delegation des Verordnungsrechtes an die Einzelstaaten, auch den Weg bestimmen, auf welchem derartige Verordnungen zu Stande kommen sollen. Es kann von Reichswegen vorgeschrieben werden dass eine derartige Verordnung im Wege der Landesgesetzgebung, im Wege der landesherrlichen Verordnung oder durch Verordnung der obersten Regierungsbehörde erfolgen soll. Nur mangels solcher speciellen Festsetzung im delegirenden Reichsgesetze sind die einzelstaatlichen Regierungen hinsichtlich der Form der zu erlassenden Verordnung subsidiär an die landesgesetzlichen Normen gebunden, doch können diese nie hinsichtlich des materiellen Umfangs des Verordnungsrechtes maassgebend sein. »Hier ist vielmehr ausschliesslich entscheidend, welches Maass von Befugnissen das Reichsgesetz der Landesregierung überwiesen hat. Die Frage nach dem Umfang dieses Verordnungsrechtes ist eine reichsrechtliche, keine landesrechtliche«. (Am schärfsten auseinandergesetzt von Seydel in Hirth's Annalen 1874 S. 1145.)

Die Reichsverordnungen, welche nicht bloss Verwaltungsvorschriften an die Behörden enthalten, sondern wirkliche Rechtsvorschriften sind, müssen wie Reichsgesetze ausgefertigt und verkündigt werden. Der Artikel 2 der Reichsverfassung, welcher die Verkündigung der Reichsgesetze durch das Reichsgesetzblatt bestimmt, bezieht sich auf alle Gesetze im materiellen Sinne, also auch auf die Rechtsverordnungen des Reiches, sie werden erst bindend für die Reichsangehörigen, wenn sie im Reichsgesetzblatte verkündigt sind. Dasselbe gilt auch von dem in Artikel 2 vorgeschriebenen Anfangstermin des Inkrafttretens. Nur solche Verordnungen machen eine Ausnahme, deren Erlass von Reichswegen den Landesregierungen

delegirt ist. Diese, obgleich Reichsrecht, werden doch nach den Regeln des Landesstaatsrechtes verkündigt, wenn das delegirende Reichsgesetz nichts anderes vorgeschrieben hat.

§ 289.

IV. Das Verhältniss der Reichs- und Landesgesetzgebung zu einander.[1]

Im deutschen Reiche giebt es, seiner bundesstaatlichen Natur nach, eine doppelte Gesetzgebung, indem sowohl dem Reiche, als den Einzelstaaten ein Gesetzgebungsrecht zusteht. Die Gebiete, auf welchen sich diese beiden Gesetzgebungsgewalten bewegen, sind theils verfassungsmässig ganz geschieden, theils findet eine konkurrirende Thätigkeit beider auf denselben Gebieten statt. Es giebt Gebiete, welche ausschliesslich der Reichsgesetzgebung angehören, wo also die Gesetzgebung der Einzelstaaten vollständig ausgeschlossen ist. Dahin gehören theils solche Gegenstände, welche durch ihre Natur und Beschaffenheit nur der Reichsgesetzgebung angehören können, theils solche, welche durch ausdrückliche Bestimmung der Reichsverfassung der Reichsgesetzgebung ausschliesslich überwiesen, der Landesgesetzgebung vollständig entzogen sind. So fallen lediglich der Reichsgesetzgebung anheim: die Verfassung, die Behördenorganisation, die Finanzwirthschaft des Reiches, die Gesetzgebung über die Kriegsmarine; in Betreff der Handelsmarine sind in Artikel 54 die Punkte angegeben, in Betreff deren das Reich allein gesetzliche Bestimmungen erlassen kann, die Gesetzgebung über das Heerwesen, Artikel 61, über das Zollwesen, Artikel 35, über die Besteuerung des im Bundesgebiet gewonnenen Salzes und Tabacks, bereiteten Branntweins und Biers und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers, endlich über den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Staaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen, sowie über die Maassregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenzen erforderlich sind. In Betreff dieser Gebiete besteht kein Zweifel. Jeder Versuch, die Landesgesetzgebung auf dieselben auszudehnen, wäre verfassungswidrig und nichtig.

[1] Das Verdienst, dieses Verhältniss zuerst streng juristisch behandelt zu haben, gebührt R. Heinze, Das Verhältniss des Reichsstrafrechts zu dem Landesstrafrecht. Leipzig 1871. Derselbe im Gerichtssaal B. XXX. S. 588. Laband II, § 61. Derselbe bei Marquardsen, S. 91 ff. Zorn, B. I, § 7, S. 119.

Auf anderen weiten Gebieten bewegt sich die Landesgesetzgebung noch mit voller Selbständigkeit, indem die Zuständigkeit des Reiches sich auf dieselben gar nicht erstreckt. Hier haben die Einzelstaaten nicht bloss Autonomie, wie Körper der Selbstverwaltung, sondern ein wahres Gesetzgebungsrecht. Aber da die Reichsgewalt durch ein verfassungsänderndes Gesetz ihre Kompetenz auch auf weitere Gebiete ausdehnen kann, so kann die Landesgesetzgebung auch auf diesen Gebieten mehr und mehr eingeschränkt werden. Bis dies aber geschehen ist, bewegt sie sich hier als oberste staatliche Gesetzgebungsgewalt.

Die schwierigsten Fragen tauchen aber da auf, wo der Reichsgewalt und der Staatsgewalt der Einzelstaaten ein konkurrirendes Recht der Gesetzgebung zusteht, wie dies bei den Gegenständen der Fall ist, welche Artikel 4 unter sechzehn Nummern aufzählt. Gerade hier ist eine Kollision der verschiedenen gesetzgebenden Gewalten auf demselben Punkte möglich und es bedarf einer staatsrechtlichen Regel zur Lösung derselben. Diese ist in Artikel 2 der Reichsverfassung gegeben: »Innerhalb dieses Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maassgabe dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, dass die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen«. In diesem letzten Satze zeigt sich so recht der wahrhaft bundesstaatliche Charakter des deutschen Reiches. Die Reichsgewalt ist die übergeordnete, die Gewalt der Einzelstaaten die untergeordnete. Alle Normen, welche von der ersten ausgehen, haben daher den Vorrang vor den Erzeugnissen der einzelstaatlichen Gesetzgebung und zwar ohne Ausnahme. Nicht bloss die eigentlichen Reichsgesetze, auch blosse Reichsverordnungen setzen jedes Landesgesetz ausser Kraft, welches mit ihnen in Widerspruch tritt; selbst Bestimmungen einer Landesverfassung machen keine Ausnahme davon. Das unbedingte Unterordnungsverhältniss der Landesgesetzgebung unter die Reichsgesetzgebung ist das oberste Axiom des deutschen Reichsstaatsrechtes.

Auf den bezeichneten Gebieten haben allerdings Reichs- und Landesgewalt ein konkurrirendes Gesetzgebungsrecht. Es hängt von dem freien Ermessen der Reichsgewalt ab, ob und wann sie von ihrer Gesetzgebungsbefugniss Gebrauch machen will. Bis sie dies aber gethan hat, steht jedem Einzelstaate frei, über derartige Gegenstände Gesetze zu erlassen. Erst wenn das Reich von seiner fakultativen Gesetzgebungsbefugniss Gebrauch gemacht hat, wird alles

entgegenstehende Landesrecht von selbst hinfällig. Aber nicht nur widersprechendes Landesrecht wird aufgehoben, sondern auch Landesgesetze, welche sich mit den Reichsgesetzen decken, d. h. ganz dasselbe wie diese verordnen, verlieren ihre Kraft. Ebenso ungültig sind solche Landesgesetze, welche die mit den Reichsgesetzen in Widerspruch stehenden landesgesetzlichen Bestimmungen aufheben, da diese bereits durch jene aufgehoben sind und nicht zum zweiten Male aufgehoben werden können. Auch eine authentische Auslegung der Reichsgesetze durch Landesgesetze ist ausgeschlossen, da eine solche als Akt der Gesetzgebung gilt und nur durch dieselben Faktoren erfolgen kann, die das Gesetz selbst erlassen haben (Seydel a. a. O. S. 37). Zulässig, aber misslich ist es, wenn die Landesgesetzgebung bei Einführung eines Reichsgesetzes alle Gesetze aufzählt, welche sie als durch das Reichsgesetz aufgehoben betrachtet. Wenn sie auch jedes Landesgesetz im verfassungsmässigen Wege aufheben kann, so ist sie dagegen nicht befugt, dem Richter vorzuschreiben, dass er gerade nur diese und keine anderen Landesgesetze als aufgehoben betrachten dürfe. Der Richter ist durch ein solches Landesgesetz keineswegs gebunden; er kann im Einzelfalle vielmehr noch andere landesgesetzliche Bestimmungen durch das Reichsgesetz als ausser Kraft gesetzt ansehen[1]. Dagegen steht es der Landesgesetzgebung frei, landesgesetzliche Bestimmungen, welche durch die Reichsgesetze zwar nicht aufgehoben, aber aus ihrem Zusammenhange gerissen sind, aufzuheben. Ob die Landesgesetzgebung zur Ergänzung reichsgesetzlicher Bestimmungen befugt sei, hängt davon ab, ob das Reichsgesetz die ganze Materie erschöpfend regeln oder sich nur auf einzelne Punkte beschränken wollte. Ob das eine oder das andere der Fall ist, muss aus einer gewissenhaften Prüfung des Inhalts und der ratio legis jedes Reichsgesetzes beantwortet werden (Heinze a. a. O. S. 27). Verschieden von den Ergänzungsgesetzen sind die Ausführungsgesetze der Einzelstaaten, welche gewisse von den Reichsgesetzen nicht geregelte Partien der Landesgesetzgebung dermaassen umgestalten, dass die Anwendung der Reichsgesetze dadurch erleichtert und der ganze Rechtszustand des Landes, welcher durch ein Reichsgesetz alterirt worden ist, wieder in den gehörigen Zusammenhang gebracht wird.

[1] Vergl. darüber das eingehende Gutachten von A. Renaud: Ueber die Gesetzgebungsfragen, den Ausgleich zwischen dem deutschen Reichsrecht und dem code civil (Badischen Landrechte) betreffend. Heidelb. 1878.

Wähe nd das Reichsrecht des älteren deutschen Reiches in der Regel subsidiär gemeines Recht war, ist das des heutigen deutschen Reiches absolut gemeines Recht. Ausnahmsweise kann jedoch auch ein Reichsgesetz von heute seine Bestimmungen für subsidiär erklären, sodass sie nur in Ermangelung landesrechtlicher Vorschriften zur Anwendung kommen sollen.

Die Aufrechterhaltung der vollen Wirksamkeit der Reichsgesetze, etwaigen Uebergriffen der Landesgewalten gegenüber, kann auf zweierlei Weise erfolgen, unmittelbar oder mittelbar.

a) Wenn ein Landesgesetz erlassen wird, welches in die Sphäre der Reichsgesetzgebung übergreift oder die volle Anwendung von Reichsgesetzen verhindert, so steht dem Kaiser bezw. dem Reichskanzler, das Recht und die Pflicht zu, die betreffende Regierung auf diesen Widerspruch aufmerksam zu machen und sie aufzufordern, eine derartige landesgesetzliche Bestimmung zu beseitigen. Im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen der Reichsregierung und der betreffenden Landesregierung steht nach Artikel 7 Absatz 3 dem Bundesrathe die endgültige Entscheidung zu. Tritt dieser der Meinung der Reichsregierung bei, weigert sich aber trotzdem die betreffende Landesregierung, die geforderte Korrektur der Landesgesetzgebung vorzunehmen, so kann die Reichsgewalt schliesslich selbst zum äussersten Mittel, der Exekution, vorschreiten, um den verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen.

2) Da die Reichsgesetze auch die Behörden der Einzelstaaten unmittelbar verbinden, so haben dieselben im einzelnen Falle selbst zu beurtheilen, ob ein von ihrer Regierung erlassenes Gesetz mit einem Reichsgesetze in Widerspruch steht oder nicht. Finden sie, dass ersteres der Fall ist, so haben sie stets dem Reichsgesetz den Vorzug zu geben und das widersprechende Landesgesetz ausser Anwendung zu lassen. Dies bezieht sich sowohl auf Gerichte, als auf Verwaltungsbehörden, doch ist das Verhältniss insofern ein verschiedenes, als die letzteren, bei erhobenem Zweifel über die Rechtsgültigkeit eines Landesgesetzes, an die Entscheidung der Oberbehörde gebunden sind, der sie dienstlich unterstehen, während die Gerichte nur nach ihrer unabhängigen juristischen Ueberzeugung über das Verhältniss zwischen Reichsrecht und Landesrecht zu urtheilen haben und durch keine Instruktionen vorgesetzter Behörden gebunden werden können (B. I. § 200 betr. S. 566).

Zweites Kapitel.

Von der Reichsjustiz.

I. Geschichtliche Entwickelung.

§ 290.

1) Das ältere deutsche Reich bis 1806[1].

Bei Kaiser und Reich stand die höchste Justizgesetzgebung in Deutschland. Während dieselbe auf dem Gebiete des Privatrechtes völlig unthätig geblieben war, hatte sie in der peinlichen Halsgerichtsordnung von 1532 ein gemeines Strafrecht, im jüngsten Reichsabschied von 1654 ein gemeines Civilprocessrecht geschaffen. Aber die Justizgesetzgebung des älteren deutschen Reiches unterschied sich dadurch von der heutigen, dass sie, wie oben erwähnt, in der Regel nur subsidiär gemeines Recht schuf, welches dem Landesrecht den Vorrang liess. Dadurch entstand auf dem Gebiete der Justizgesetzgebung die bunteste Mannigfaltigkeit. Jedes Territorium hatte sein besonderes Privatrecht, Strafrecht, Processrecht, seine eigenthümliche Gerichtsverfassung. Dabei schloss sich jedes Gebiet engherzig von dem anderen ab und setzte die Angehörigen fremder Gebiete gegen die eigenen Angehörigen in empfindlicher Weise zurück. Kurz, Deutschland bietet auf diesem Gebiete das Bild eines wirren Partikularismus, wenn auch gewisse einheitliche Grundzüge der Rechtsbildung sich nachweisen lassen. Grundsätzlich sollte die Rechtspflege im Reich eine einheitliche sein. Nicht nur die Gerichtsbarkeit über die Reichsunmittelbaren stand lediglich der Reichsgewalt zu, sondern auch die Gerichtsbarkeit über die Mittelbaren lief in höchster Instanz in den beiden obersten Reichsgerichten aus; aber freilich war diese einheitliche Unterordnung unter die Reichsjustiz vielfach durchbrochen durch die privilegia de non appellando, welche den Kurfürsten und den meisten grösseren Fürsten ertheilt waren. Ausserdem stand die peinliche Gerichtsbarkeit den Reichsständen ausschliesslich zu, sodass in peinlichen Sachen nicht an die Reichsgerichte appellirt werden durfte. Dagegen durften auch aus den Ländern, für welche privilegia de non appellando bestanden,

[1] Literatur B. I. § 30, S. 58. Leist, Lehrb. § 124. Sehr klar und übersichtlich besonders Häberlin a. a. O. B. II, B. VII, Kap. I. Von der richterlichen Gewalt S. 293 ff. H. Zöpfl, Grundsätze B. I, §. 98, S. 212 ff.

und überall auch in peinlichen Sachen, Klagen wegen unheilbarer Nichtigkeit bei den Reichsgerichten erheben werden, ebenso Klagen wegen verweigerter oder verzögerter Justiz, wodurch bei Erfolglosigkeit der Beförderungsschreiben (promotoriales) die Sache selbst an die Reichsgerichte erwachsen konnte. Da solchen Klagen gegenüber kein priv. de non appellando vorgeschützt werden konnte, so übten die Reichsgerichte ein oberstes Aufsichtsrecht über alle Landesgerichte aus. Ebenso war anerkannt, dass die Gerichtsbarkeit der Reichsgerichte begründet war in Fällen, wo Verbrechen wider Kaiser und Reich begangen waren, ohne Unterschied, ob der Beklagte mittelbar oder unmittelbar war; auch gab es gewisse Fälle, in welchen die Reichsgerichte mit unbedingten Strafbefehlen sogleich vorgehen konnten (Fiskalsachen, Landfriedensbruchsachen, streitige Besitzsachen, Pfändungs- und Arrestsachen). Ausserdem übte der Kaiser durch den Reichshofrath die peinliche Gerichtsbarkeit über alle Reichsunmittelbaren, selbst über die regierenden Fürsten aus. Nur wo es sich um die Achtserklärung oder die Entsetzung eines Landesherrn handelte, hatte der Reichshofrath bloss die Instruktion des Verfahrens, während die Entscheidung dem Reichstage vorbehalten war. Ueberhaupt war der Reichstag mannigfach berechtigt, Gerichtsbarkeit auszuüben; ja, es gab Fälle, wo die Gesetze selbst die Verweisung einer Sache an den Reichstag vorschrieben (bei der itio in partes der beiden Religionsparteien in den Reichsgerichten, bei der Nothwendigkeit einer authentischen Interpretation der Reichsgesetze). Noch bedenklicher war die Kabinetsjustiz, welche der Kaiser durch das »votum ad imperatorem« beim Reichshofrathe üben konnte (B. I. S. 61). Auch war der Dualismus der beiden nebeneinander stehenden Reichsgerichte ein entschiedener Uebelstand. Dagegen war es wichtig, dass die Reichsgerichte nicht bloss auf rein bürgerliche Rechtsstreitigkeiten beschränkt waren, sondern auch eine weitgehende Zuständigkeit auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts besassen. Fürstliche Successionssachen, Verfassungsstreitigkeiten zwischen Landesherrn und Landständen gehörten unzweifelhaft vor die Reichsgerichte. Ja, trotz mancher Erschwerungen, blieb es bis zum Ende des Reiches anerkannt, dass auch Klagen der Unterthanen und Landstände wegen Missbrauchs der landesherrlichen Gewalt an die Reichsgerichte gebracht werden konnten. Die deutschen Reichsgerichte übten daher, ähnlich wie die englischen Reichsgerichte, die oberste Rechtskontrolle der Verwaltung aus, sie waren zugleich Verwaltungsgerichte oberster Instanz

(B. I. S. 636). Die Deutschen sahen daher mit einem gewissen Stolze auf ihre Reichsgerichte, insbesondere das Reichskammergericht hin und bezeichneten dasselbe häufig als »das Palladium der deutschen Reichsverfassung«. Es wurde daher ernstlich betrauert, dass diese ehrwürdige Institution mit dem Zusammenbruche des Reiches ihre Endschaft erreichte.

§ 291.

2) Die Zwischenzeit des deutschen Bundes[1].

Keine Zeit war der Entwickelung des Rechtsstaates ungünstiger als die des Rheinbundes. Aber, sogleich nach der Abschüttelung der Fremdherrschaft, erwachte in Deutschland wie von selber der im geschichtlichen Bewusstsein des deutschen Volkes begründete Gedanke an ein oberstes Reichs- oder Bundesgericht. Solange die bundesstaatlichen Ideen bei den Berathungen des Wiener Kongresses vorwalteten, verlangte man folgerichtiger Weise ein Bundesgericht, wobei man anfangs sogar an einen obersten deutschen Gerichtshof dachte, welcher, nach Vorbild des Reichskammergerichtes, auch in Civilsachen oberste Instanz sein sollte, wie ja auch schon der Gedanke an ein allgemeines deutsches Civilgesetzbuch in den preussischen Entwürfen auftauchte. Vor allem aber wollten Preussen und die ihm gesinnungsverwandten Regierungen den Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts erneut wissen: »dass in Fällen, wo ein Individuum, ein einzelner Unterthan oder mindestens die Stände eines Landes Beschwerde über eine vom Landesherrn begangene Verletzung der in der allgemeinen Landesverfassung festgesetzten Grundsätze zu führen haben, diese Beschwerden der Erörterung und Entscheidung eines Bundesgerichtes zu übergeben seien«. In allen diesen Vorschlägen übte das Vorbild der alten Reichsgerichte seinen Einfluss. (Man verlangte Präsentation der Beisitzer durch die einzelnen Bundesfürsten, Prüfung und Ernennung durch das Gericht, Reichsunmittelbarkeit derselben u. s. w.). Gerade deshalb erklärten sich Bayern und Württemberg dagegen, weil sie jede bundesstaatliche Unterordnung zurückwiesen: »Die Errichtung eines Bundesgerichtes sei unzulässig, ein solches müsse unter anderem Namen den Reichshofrath und das Reichskammergericht wieder herbeiführen«. Bekanntlich siegten zuletzt die rheinbündnerischen Anschauungen; der lockere Staatenbund hatte

[1] Klüber, Verhandlungen des Wiener Kongresses B. II. H. Zöpfl a. a. O. B. II. § 153 ff.

für ein Bundesgericht keinen Raum. Für die Streitigkeiten der einzelnen Bundesstaaten untereinander wurde eine sog. »wohlgeordnete Austrägalinstanz« eingesetzt, wodurch für die Aufrechthaltung des Landfriedens unter den deutschen Staaten nothdürftig gesorgt wurde (§ 48). Die einst von Preussen so lebhaft befürwortete Bundesgerichtsbarkeit zur Vertheidigung der verfassungsmässigen Rechte der Unterthanen kam nicht zu Stande, obgleich man preussischer Seits erklärt hatte: »Unleugbar sei es, dass, wenn es der künftigen Verfassung an einem Bundesgerichte fehle, man nie die Ueberzeugung werde aufheben können, dass dem Rechtsgebäude in Deutschland der letzte und nothwendigste Schlussstein fehle«. Aber auch für die ordentliche Rechtspflege klaffte seit 1806 eine tiefe Lücke. Wohl hatten die grösseren Staaten, welche das privil. de non appellando erlangt hatten, in ihren Oberappellationsgerichten längst ein Surrogat für die Gerichtsbarkeit der Reichsgerichte geschaffen; die kleineren Staaten entbehrten, seit Wegfall der Reichsgerichte, solcher höchster Gerichtshöfe. Da man aber, nach der damaligen Auffassung, das Recht der drei Instanzen geradezu als ein Grundrecht der Unterthanen betrachtete, so traf Artikel 12 der Bundesakte die Bestimmung, »dass in allen diesen kleineren Staaten gemeinsame oberste Gerichtshöfe errichtet werden sollten, bei denen das alte Recht der Aktenversendung beizubehalten sei«. In der Wiener Schlussakte vom 15. Mai 1820 Artikel 27 wurde der Bundesversammlung noch das oben erwähnte Recht gegeben, wegen verweigerter Justiz in den Einzelstaaten einzuschreiten. Weiter ist man zu Zeiten des deutschen Bundes in der Herstellung eines Rechtsschutzes von Bundeswegen nie gekommen, obgleich das Bedürfniss dazu sich oft genug fühlbar machte. Daher stand unter den Anforderungen des deutschen Volkes im Jahre 1848 die Errichtung eines Reichsgerichtes obenan. In allen damaligen Verfassungsentwürfen ist ein solches enthalten und seine Nothwendigkeit motivirt. Während man aber damals nicht daran dachte, eine oberste Instanz für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten zu schaffen, stattete man das neu zu errichtende Reichsgericht mit weitgehenden staatsrechtlichen Kompetenzen aus. Darin stimmen der Entwurf der 17 Vertrauensmänner vom 26. April 1848 §§ 22—24, der Reichsverfassungsentwurf vom 28. März 1849 der Verfassungsentwurf des Dreikönigsbündnisses vom Mai 1849 überein. Zur Zuständigkeit des Reichsgerichts sollten gehören: Klagen eines Einzelstaates gegen die Reichsgewalt wegen Verletzung der Reichsverfassung durch Erlass von Reichsgesetzen

und durch Maassregeln der Reichsregierung, sowie Klagen der Reichsgewalt gegen die Einzelstaaten wegen Verletzung der Reichsverfassung; alle Streitigkeiten zwischen den deutschen Staaten untereinander, Streitigkeiten über Thronfolge, Regierungsfähigkeit und Regentschaft, zwischen der Regierung eines Einzelstaates und dessen Volksvertretung über die Gültigkeit und Auslegung der Landesverfassung, Klagen der Angehörigen eines Einzelstaates gegen die Regierung desselben wegen Aufhebung oder verfassungswidriger Veränderung der Landesverfassung, Klagen deutscher Staatsbürger wegen Verletzung der durch die Reichsverfassung ihnen gewährten Rechte, Beschwerden wegen verweigerter oder gehemmter Rechtspflege, Strafgerichtsbarkeit über die Anklagen gegen die Reichsminister, sowie gegen die Minister der Einzelstaaten, insofern sie die ministerielle Verantwortlichkeit betreffen, Strafgerichtsbarkeit in den Fällen des Hoch- und Landesverrathes gegen das Reich, Klagen gegen den Reichsfiskus, Klagen gegen deutsche Staaten, wenn die Verpflichtung, Ansprüchen Genüge zu leisten, zwischen mehreren Staaten streitig ist, sowie wenn die gemeinschaftliche Verpflichtung gegen mehrere Staaten in einer Klage geltend gemacht wird. Solche hervorragende Befugnisse wollte besonders die preussische Regierung dem Bundes- oder Reichsgericht im Jahre 1849 einräumen. Mit dem Scheitern aller dieser Reformpläne verschwand auch der Gedanke eines Bundesgerichtes für lange von der officiellen Tagesordnung.

§ 292.

3) Wiederherstellung eines deutschen Reichsgerichtes[1].

Bei dem hohen Werthe, welchen die preussische Regierung zu allen Zeiten, vor allem noch im Jahre 1849, auf die Herstellung eines Bundesgerichtes gelegt hatte, war es auffallend, dass der den verbündeten Regierungen vorgelegte Verfassungsentwurf des norddeutschen Bundes nicht ein Wort über ein Bundesgericht enthielt. Diese Lücke wurde auch in der definitiven norddeutschen Bundesverfassung nicht ausgefüllt. Die dem Oberappellationsgerichte zu Lübeck übertragene Gerichtsbarkeit bei Unternehmungen gegen den Bund, welche sich als Hoch- und Landesverrath charakterisirten, trat nie ins Leben. Kurz dem norddeutschen Bunde fehlte es anfangs an jeder eigenen richterlichen Instanz. Die Ausübung der Gerichtsbarkeit stand ledig-

[1] Vergl. besonders L. Häuser, Die deutsche Gerichtsverfassung. 1879.

lich den Einzelstaaten zu. Da die Reichsjustizgebung gleich von Anfang an auch das Obligationenrecht, Strafrecht, Handels- und Wechselrecht und das gerichtliche Verfahren mit umfasste, mussten die Landesgerichte allerdings ihre Gerichtsbarkeit nach den Vorschriften der Reichsgesetze ausüben; immerhin waren sie aber die alleinigen Träger der Gerichtsbarkeit, welche sie mit der Reichsgewalt nicht theilten. Eine tiefgreifende Veränderung erfolgte durch das Gesetz vom 12. Juni 1869, wodurch das Oberhandelsgericht ins Leben gerufen wurde. Dadurch ging ein wichtiges Hoheitsrecht von den Einzelstaaten theilweise auf den Bund über, welcher von nun an, in gewissen privatrechtlichen Streitigkeiten, durch ein eigenes Gericht im Namen des Bundes entschied. Man hat darüber gestritten, ob in diesem Gesetze, welches einen Theil der Gerichtsbarkeit auf den Bund übertrug, eine Verfassungsänderung gelegen habe. Letzteres muss bejaht werden. Jedenfalls ist dieselbe aber verfassungsmässig beschlossen, indem im Bundesrathe mehr als zwei Drittel der vertretenen Stimmen sich dafür aussprachen. Diese eigene Gerichtsbarkeit des Reiches fand eine bedeutende Erweiterung durch die Gründung des deutschen Reichsgerichtes, welches sei dem 1. Oktober 1879 an die Stelle des Oberhandelsgerichtes trat. Durch dieses Gesetz ist auf das deutsche Reichsgericht die höchste Gerichtsbarkeit in bürgerlichen Streitigkeiten und Strafsachen übertragen, während seitdem die Gerichte der Einzelstaaten nur eine der Reichsgerichtsbarkeit untergeordnete Gerichtsbarkeit ausüben. Eine Ausnahme macht nur Bayern. § 8 des Einführungsgesetzes zur Gerichtsverfassung bestimmt: »Durch die Gesetzgebung eines Bundesstaates, in welchem mehrere Oberlandesgerichte errichtet werden, kann die Verhandlung und Entscheidung der zur Zuständigkeit des Reichsgerichtes gehörenden Revisionen und Beschwerden in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten einem obersten Landesgericht übertragen werden«. Da nur Preussen und Bayern mehrere Oberlandesgerichte besitzen und Preussen auf seinen obersten Gerichtshof verzichtet hat, so war Bayern allein in der Lage, die grundsätzlich zur Zuständigkeit des Reichsgerichtes gehörigen Revisions- und Beschwerdesachen in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten einem obersten Landesgerichte zu überweisen. Von dieser Befugniss hat auch Bayern Gebrauch gemacht und so ist Bayern jetzt der einzige Staat, welcher von der Gerichtsbarkeit des obersten Reichsgerichtes in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten eximirt ist. Das einzige privilegium de non appellando im heutigen

deutschen Reiche. So findet, auf dem ganzen Gebiete des bürgerlichen und peinlichen Rechtes, die Gerichtsbarkeit in dem obersten Reichsgerichte ihren Abschluss und zwar in weit folgerichtigerer und durchgreifenderer Weise, als zu Zeiten des älteren deutschen Reiches; dagegen ist die den Reichsgerichten von ehemals zustehende, in allen früheren Entwürfen dem zu errichtenden Bundesgerichte zugedachte Zuständigkeit in staatsrechtlichen Streitigkeiten dem heutigen Reichsgerichte nicht übertragen, sondern wird, soweit eine solche überhaupt stattfindet, durch den Bundesrath, bezw. den Reichstag ausgeübt (§ 257 C).

§ 293.

II. Allgemeine Grundsätze der heutigen Reichsjustiz [1].

Auch heutzutage üben die deutschen Einzelstaaten, wie im ehemaligen deutschen Reiche, ihre Gerichtsbarkeit kraft eigenen Rechtes und im eigenen Namen aus (B. I. § 196. S. 551 ff.); aber sie sind bei der Ausübung derselben an die von der Reichsgewalt ausgehenden Vorschriften gebunden. Letztere hat gerade auf diesem Gebiete von ihrem Gesetzgebungsrechte in ausgiebigster Weise Gebrauch gemacht, indem sie das gerichtliche Verfahren mit Einschluss der Gerichtsverfassung in seinen Grundzügen gesetzlich geregelt hat. Schon zu Zeiten des norddeutschen Bundes waren umfangreiche Vorarbeiten zur Abfassung einer Civilprocessordnung gemacht worden, welche an den sog. hannöverschen Entwurf und einen preussischen Entwurf von 1864 anknüpften; dieselben traten dann mit dem Eintritt der süddeutschen Staaten in eine neue Phase und führten endlich zur Verkündigung der Civilprocessordnung nebst Einführungsgesetz vom 30. Januar 1877 (Reichsgesetzblatt 83). Nach Feststellung des materiellen Strafrechtes durch das Strafgesetzbuch für den norddeutschen Bund vom 31. Mai 1870, jetzt Reichsstrafgesetzbuch vom 15. Mai 1871 (neu veröffentlicht am 26. Februar 1876) wurde auch eine Strafprocessordnung in Angriff genommen, welche, nach verschiedenen Umarbeitungen, am 1. Februar 1877 nebst Einführungsgesetz (Reichsgesetzblatt S. 253) verkündigt wurde. Jede Processordnung setzt aber eine entspre-

[1] G. Meyer §§ 170—175. v. Rönne, Deutsches Staatsrecht B. II. 2. § 1—90. Laband, Deutsches Staatsrecht B. III. 2. § 96—106. Derselbe bei Marquardsen § 17. S. 174. Zorn B. II, B. X. S. 364 ff. John in v. Holtzendorff's Rechtslex. II. S. 104—113: Gerichtsverfassung. Hauser, Die Gerichtsverfassung 1879.



chende Organisation der Gerichte voraus, daher musste zu beiden Processordnungen ein Gerichtsverfassungsgesetz treten, welches nebst Einführungsgesetz am 27. Januar 1877 erlassen worden ist. Dasselbe umfasst gleichmässig die Organisation der bürgerlichen und peinlichen Gerichte, welche durchweg zu denselben Behörden verbunden sind. Diese drei grossen Gesetze sollten am 1. Oktober 1879 im ganzen Umfange des Reichs ins Leben treten, wie dies auch wirklich geschehen ist. Dazu traten noch einige andere ergänzende Gesetze: die Konkursordnung vom 10. Februar 1877, die Rechtsanwaltsordnung vom 1. Juli 1878, das Gerichtskostengesetz vom 18. Juni 1878, Gebührenordnung für die Gerichtsvollzieher vom 24. Juni 1878. Mit diesen grossen Justizgesetzen hat die reichsgesetzliche Ordnung der Gerichtsverfassung und des Verfahrens vorläufig ihren Abschluss erreicht. Wie oben bereits erwähnt, hat die Reichsgesetzgebung nur die Grundzüge der Gerichtseinrichtungen festgestellt, das Detail den Einzelstaaten überlassen. Unzweifelhaft sind die deutschen Gerichte auch heutzutage noch, wenn auch auf Grund eines Reichsgesetzes geschaffene Behörden der Einzelstaaten, die Richter sind Landes-, nicht Reichsbeamte. Eine Ausnahme macht nur das unter Nr. III zu besprechende Reichsgericht. Auch werden die Kosten der Gerichtsbarkeit, mit Ausnahme der für das Reichsgericht erforderlichen, von den Einzelstaaten getragen, in deren Kassen aber auch die Gebühren fliessen, welche durch ein Reichsgesetz festgestellt sind; dagegen werden die Kosten der Justiz, welche aus der Staatskasse zu leisten sind, z. B. die Gehalte der Richter und der Gerichtsbeamten, landesrechtlich normirt. Auch bezieht sich die reichsgerichtliche Regelung der Justiz nur auf die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit in bürgerlichen und peinlichen Sachen; die Ordnung der freiwilligen Gerichtsbarkeit und der Verwaltungsrechtspflege ist lediglich der einzelstaatlichen Gesetzgebung zugewiesen. Abgesehen von einzelnen bestimmten Punkten hat auch die Reichsgesetzgebung den Einzelstaaten überlassen, die Linie zu ziehen, welche die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte gegen andere Funktionen der Staatsgewalt, besonders die Verwaltung und die Verwaltungsgerichtsbarkeit, abgrenzt. Bei der grossen Verschiedenheit der einzelnen Landesgesetzgebungen erschien es unmöglich, die Grenzen zwischen Justiz und Verwaltung reichsgesetzlich näher zu regeln. (Endemann a. a. O. I S. 57.) Das ist der Sinn von § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes: »Vor die ordentlichen Gerichte

gehören alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen, für welche nicht entweder die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten begründet ist oder reichsgesetzlich besondere Gerichte bestellt oder zugelassen sind«. Letzteres steht nur dem Reiche zu, indem es entweder besondere Gerichte selbst bestellt (Militärgerichte, Konsulargerichte) oder zulässt, d. h. den Einzelstaaten erlaubt, für gewisse Streitigkeiten, anstatt der regelmässigen durch das Gerichtsverfassungsgesetz vorgeschriebene Gerichte, besondere Gerichte herzustellen. Diese Befugniss steht aber den Einzelstaaten nur in den engen, durch die Reichsgesetzgebung gezogenen Grenzen zu; § 14 zählt auf: Rheinschiffahrts- und Elbzollgerichte, Agrargerichte, Gemeinde- und Gewerbegerichte.

Das ganze Bundesgebiet bildet ein einheitliches Gebiet in Betreff der Rechtspflege, wo zwischen Inland und Ausland nicht mehr unterschieden wird. Die norddeutsche Bundesverfassung Artikel 4 Nr. 11 erstreckte die Bundesgesetzgebung nur »auf die Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Civilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt«. Weiter ging das norddeutsche Gesetz über die Gewährung der Rechtshülfe vom 21. Juni 1869 (Gesetzblatt S. 305 ff.), welches bereits den Grundsatz aussprach, dass alle Gerichte des Bundesgebietes sich in bürgerlichen und peinlichen Sachen gegenseitig Rechtshülfe zu leisten haben, ohne dass es einen Unterschied macht, ob das ersuchende und das ersuchte Gericht demselben Bundesstaate oder ob sie verschiedenen Bundesstaaten angehören. Die Geltung dieses Gesetzes wurde durch Staatsverträge auf Baden und Süd-Hessen, bei Gründung des deutschen Reiches auf das ganze Reichsgebiet ausgedehnt. Die Bestimmungen dieses Gesetzes sind aber, mit Einführung des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Reichsprocessgesetze, theils überflüssig geworden, theils in die Reichsjustizgesetze aufgenommen wurden, welche jetzt auch für die Rechtshülfe, auf dem Gebiete der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit, die praktisch anwendbaren Normen enthalten.

Da alle deutschen Gerichte als Glieder eines einheitlichen Organismus gelten, so erstreckt sich die Gerichtsbarkeit jedes derselben auf das ganze Bundesgebiet und alle in demselben befindlichen Personen. Alle Urtheile, Entscheidungen und Verfügungen sind für das ganze Reich wirksam, als wären sie von den eigenen Landesgerichten ausgegangen. Jedes deutsche Gericht kann an alle

im deutschen Reiche befindlichen Personen richterliche Befehle erlassen; dagegen darf kein Gericht Amtshandlungen ausserhalb seines Sprengels vornehmen; dazu bedarf es der Rechtshülfe des dort zuständigen Gerichtes. Eine Ausnahme tritt nur ein, wenn das zuständige Gericht seine Zustimmung zur Vornahme der gerichtlichen Handlung ertheilt oder wenn Gefahr im Verzuge ist. Im letzteren Falle sind die Sicherheitsbeamten eines Bundesstaates ermächtigt, die Verfolgung eines Flüchtigen auf dem Gebiete eines anderen Bundesstaates fortzusetzen und die Flüchtigen daselbst zu ergreifen, doch muss der Ergriffene unverzüglich an das nächste Gericht oder die nächste Polizeibehörde des Bundesstaates, in welchem er ergriffen worden ist, abgeliefert werden. Das Gesuch um Rechtshülfe geht stets an das Amtsgericht, in dessen Bezirke die Amtshandlung vorgenommen werden soll.

Alle von einem deutschen Gerichte rechtskräftig erkannten Strafen sind überall in Deutschland vollstreckbar; doch hat derjenige Staat, in welchem der Delinquent sich befindet, nur dann die Vollstreckung zu übernehmen, wenn die erkannte Freiheitsstrafe die Dauer von sechs Wochen nicht übersteigt; Strafen von längerer Dauer zu vollstrecken, ist er reichsgesetzlich nicht verpflichtet, er kann statt der Selbstvollstreckung die Auslieferung des Verurtheilten an das ersuchende Gericht bewirken. Die Bundesstaaten haben sich diese Rechtshülfe unentgeltlich zu leisten, nur die baaren Auslagen, welche durch die Ablieferung oder Vollstreckung verursacht werden, sind zu ersetzen, wenn das ersuchende und das ersuchte Gericht verschiedenen Einzelstaaten angehören. Sonst findet zwischen den Angehörigen des eigenen oder eines anderen deutschen Staates, zwischen dem eigenen Staatsgebiet und dem eines anderen Einzelstaates im Bereiche der ordentlichen Gerichtsbarkeit kein Unterschied mehr statt. Auch die staatsbürgerliche Pflicht zum Gerichtsdienste, d. h. als Geschworner oder Schöffe bei der Ausübung der Gerichtsbarkeit thätig zu werden, erstreckt sich auf das ganze Reich. Jeder Deutsche, auch wenn er einem anderen Bundesstaate angehört, ist überall im Reichsgebiet, wo er seinen Wohnort hat, zur Annahme und Ausübung dieser öffeutlichen Aemter verpflichtet. Es giebt auch in dieser Beziehung kein Inland und Ausland mehr, Deutschland erscheint, auf dem Gebiete der Gerichtsbarkeit, wie ein einheitliches Staatsgebiet.

§ 294.

III. Die eigene Gerichtsbarkeit des Reiches durch das Reichsgericht[1].

Alle bisher beschriebenen deutschen Gerichte sind Landesgerichte, so die Amtsgerichte mit den bei ihnen gebildeten Schöffengerichten, die Landgerichte mit ihren Civil- und Strafkammern, ihren Kammern für Handelssachen und den bei ihnen gebildeten Schwurgerichten, endlich auch die Oberlandesgerichte. Die vom Reiche selbst geübte Gerichtsbarkeit concentrirt sich in Einem Gerichtshofe, dem Reichsgericht zu Leipzig. Dies ist nicht ein gemeinsames Gericht der Einzelstaaten, wie einzelne Oberlandesgerichte, gemeinsame Gerichte mehrerer Staaten sind, sondern ein einheitliches Reichsgericht, in welchen die oberste Gerichtsbarkeit des Reiches ihren Ausdruck findet. Als oberstes Gericht spricht das Reichsgericht stets in letzter Instanz; mag dies in erster, zweiter oder dritter Instanz geschehen. Das Reichsgericht übt die dem Reiche zustehende Gerichtsbarkeit in dem Umfange aus, welcher ihm durch die Reichsgesetze gestattet ist, ebenso unter Beobachtung des ihm reichsgesetzlich vorgeschriebenen Verfahrens. Die Zusammensetzung und Zuständigkeit derselben ist im wesentlichen durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz festgestellt. Das Reichsgericht wird mit einem Präsidenten, und der erforderlichen Anzahl von Senatspräsidenten und Räthen besetzt, welche vom Kaiser auf Vorschlag des Bundesrathes ernannt werden. Ein Präsentationsrecht der einzelnen Staaten, wie beim ehemaligen Reichskammergericht, nach einem bestimmten Schema, findet nicht statt. Thatsächlich mag auf die Vertretung der einzelnen Staaten und Rechtsgebiete gebührende Rücksicht genommen werden, rechtlich findet kein Unterschied zwischen den Angehörigen der einzelnen Staaten, ebensowenig eine Vertheilung der Stellen unter dieselben statt. Zu Mitgliedern des Reichsgerichtes dürfen nur solche Personen ernannt werden, welche nach den §§ 2. 4. 5 überhaupt zum Richteramt befähigt sind und das 35. Jahr erreicht haben.

Sämmtliche Mitglieder des Reichsgerichtes sind Reichsbeamte, ihr einziger Dienstherr ist der Kaiser.

[1] Planck in den preuss. Jahrb. B. XXXI. S. 335. Unter den werthvollen Artikeln von John über Gerichtsverfassung ist besonders hervorzuheben der Artikel: Reichsgericht in v. Holtzendorff's Rechtslex. B. III. S. 386 ff.

Die Besoldung der Mitglieder erfolgt aus der Reichskasse; reichsgesetzlich sind auch die Pensionsverhältnisse derselben festgestellt und zwar sowohl in Bezug auf die Voraussetzungen des Eintritts der Pensionirung, wie auch in Bezug auf die Höhe des Ruhegehaltes. (§§ 130 und 131 des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes.)

Die allgemeinen Garantien, welche das Reichsgerichtsverfassungsgesetz für die Unabhängigkeit aller Gerichte und Richter festgestellt hat, sind für die Mitglieder des Reichtsgerichtes wesentlich erhöht. Während bei den Landgerichten und Oberlandesgerichten, unter gewissen reichsgesetzlichen Beschränkungen, auf den Antrag des Präsidiums, durch die Landesjustizverwaltung, Hülfsrichter zugezogen werden dürfen, ist dies für das Reichsgericht absolut unzulässig (§ 134). Zwar sind alle Richter lebenslänglich angestellt und somit unabsetzbar und gegen ihren Willen nicht einmal versetzbar (B. I. S. 558); dagegen unterliegen die bei den Landesgerichten angestellten Richter einem Disciplinarverfahren, wie dies nach den Gesetzen der Einzelstaaten auch für reichliche Beamte eingeführt ist. Alle derartige Disciplinarmaassregeln gegen die Mitglieder des Reichsgerichtes sind ausgeschlossen. Das Reichsgerichtsverfassungsgesetz beschränkt sich darauf, Vorschriften darüber zu treffen, unter welchen Voraussetzungen ein Mitglied des Reichsgerichtes seines Amtes und Gehaltes für verlustig erklärt und wann eine vorläufige Enthebung desselben von seinem Amte stattfinden kann (§§ 128 und 129).

Die Zuständigkeit des Reichsgerichtes bezieht sich auf bürgerliche und peinliche Sachen.

A) Zuständigkeit in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten.

Abgesehen von den später zu besprechenden Rechtsmitteln gegen die richterlichen Entscheidungen der deutschen Konsuln und Konsulargerichte im Auslande, welche beim Reichsgerichte eingelegt werden können, ist das Reichsgericht zuständig für die Verhandlung und Entscheidung über die Rechtsmittel der Revision gegen die Endurtheile der Oberlandesgerichte und der Beschwerden gegen Entscheidungen der Oberlandesgerichte. Das Reichsgericht von heute ist daher nicht Oberappellationsgericht, wie das Reichskammergericht und der Reichshofrath von ehemals, aber auch kein blosser Kassationshof, wie er in Frankreich besteht, sondern es ist vor allem Revisionsgericht. Das Rechtsmittel der Revision ist aber mannigfach beschränkt. Es findet nur statt gegen die in der

Berufungsinstanz von den Oberlandesgerichten ergangenen Endurtheile, auch muss der Streitgegenstand in der Regel einen Werth von 1500 Mark haben (Revisionssumme). Auch liegt selbstverständlich im Begriffe der Revision, dass sie nicht auf unrichtige Feststellung der Beurtheilung des Thatbestandes gegründet werden kann, sondern nur auf die Behauptung, dass in dem angefochtenen Erkenntnisse ein Gesetz überhaupt nicht oder unrichtig angewendet worden sei, also eine Rechtsverletzung vorliege. Aber auch in dieser Beziehung findet eine eigenthümliche Beschränkung statt, indem § 511 der Reichscivilprocessordnung bestimmt: »Die Revision kann nur darauf gestützt werden, dass die Entscheidung auf Verletzung eines Reichsgesetzes oder eines Gesetzes, dessen Geltungsbereich sich über den Bezirk des Berufungsgerichtes hinaus erstreckt, beruhe«. (John, Ueber die Vorschrift des § 511 in Behrend's Zeitschr. VII. S. 161 ff.). Es wird also hier zwischen Reichsgesetz und Landesgesetz unterschieden. Wegen behaupteter Verletzung eines Reichsgesetzes ist das Rechtsmittel der Revision unbedingt zulässig, wegen Verletzung eines blossen Landesgesetzes in der Regel nicht. Eine Ausnahme tritt nur ein, wenn sich das Gültigkeitsgebiet desselben auf die Bezirke mehrerer Oberlandesgerichte bezieht, indem auch hier die Rechtseinheit durch die gleichmässigen Entscheidungen eines obersten Gerichtshofes gewahrt werden muss. Die in § 511 aufgestellte Unterscheidung hat aber nicht durchweg Geltung. Nach § 6 des Einführungsgesetzes zur Reichscivilprocessordnung kann mit Zustimmung des Bundesrathes, durch kaiserliche Verordnung, nachträgliche Genehmigung des Reichstages vorbehalten, verfügt werden, dass sowohl die Verletzung bestimmter in der Verordnung zu bezeichnender Gesetze, obwohl sie nur für.Einen Oberlandesgerichtsbezirk gelten, dennoch die Revision begründen, wie auch, dass die Verletzung solcher Gesetze, welche in mehr als einem Oberlandesgerichtsbezirke gelten, die Revision nicht begründen sollen. (Verordnung betr. die Begründung der Revision in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vom 28. September 1879. Reichsgesetzblatt S. 599). Wie oben erwähnt, findet die Zuständigkeit des Reichsgerichtes, als Revisionsgericht, in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten in der Regel für Bayern nicht statt; eine Ausnahme machen diejenigen Rechtsstreitigkeiten, welche früher zur Zuständigkeit des Oberhandelsgerichts gehörten oder welche durch besondere Reichsgesetze dem Reichsgerichte überwiesen worden.

B) Zuständigkeit in peinlichen Sachen:

a) In erster und letzter Instanz ist das Reichsgericht zuständig für die Untersuchung und Entscheidung in den Fällen des Hoch- und Landesverrathes, insofern diese Verbrechen gegen Kaiser oder Reich gerichtet sind. Das Reichsgericht ist hier sowohl Untersuchungs- als Erkenntnissgericht. Als Untersuchungsgericht fungirt der erste Strafsenat, als erkennendes Gericht der vereinigte zweite und dritte Strafsenat;

b) in zweiter Instanz bei der Verhandlung und Entscheidung über das Rechtsmittel der Revision gegen die Urtheile der Schwurgerichte;

c) in zweiter Instanz für die Verhandlung und Entscheidung über das Rechtsmittel der Revision gegen erstinstanzliche Urtheile der Strafkammern der Landgerichte, wenn das Rechtsmittel der Revision nicht ausschliesslich auf Verletzung einer in den Landesgesetzen enthaltenen Rechtsnorm gestützt wird. Im letzten Falle geht die Revision an das betreffende Oberlandesgericht, da es nur als Aufgabe des Reichsgerichtes erscheint, das vom Reiche geschaffene Strafrecht durch einheitliche Auslegung und Handhabung sicher zu stellen;

d) in dritter Instanz ist das Reichsgericht in Strafsachen ausnahmsweise zuständig in einem besonders hervorgehobenen Falle (Reichsstrafprocessordnung § 130 Absatz 1 Nr. 2).

Wenn es als höchste Aufgabe des Reichsgerichtes erscheint, die Rechtseinheit durch seine Rechtsprechung für ganz Deutschland zu wahren, so fordern doch praktische Gründe, dass die Rechtsprechung, wie bei allen grösseren Kollegialgerichten, nicht im Plenum, sondern in Senaten erfolge. Das Reichsgericht zerfällt daher in Civil- und Strafsenate, welche in allen Rechtsstreitigkeiten als selbständige Spruchbehörden entscheiden. Sollte nun ein Senat anders entscheiden, als ein anderer Senat es früher gethan hat, so bestimmt § 137 des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes, dass die vereinigten Civil- bezw. Strafsenate für diesen Fall, gewissermaassen als eine höhere Instanz über den einzelnen Senaten zusammentreten und die Entscheidung treffen sollen. Diese Befugniss bezieht sich aber nur auf den im Gesetze genau bezeichneten Fall, nicht auf den Fall, wo ein Senat von seiner eigenen früheren Auffassung abweicht.

Zur Fassung von Plenarentscheidungen und von Entscheidungen der vereinigten Civil- oder Strafsenate, sowie der beiden vereinigten Strafsenate, ist die Theilnahme von mindestens zwei Dritt-

theilen aller Mitglieder mit Einschluss des Vorsitzenden erforderlich. Die Zahl der Mitglieder, welche eine entscheidende Stimme führen, muss eine ungerade sein. Ist die Zahl der anwesenden Mitglieder eine gerade, so hat derjenige Rath, welcher zuletzt ernannt ist, und bei gleichem Dienstalter, welcher der Geburt nach der jüngste ist, oder wenn dieser der Berichterstatter ist, der nächstälteste kein Stimmrecht. Die Senate entscheiden in der Besetzung von sieben Mitgliedern mit Einschluss des Vorsitzenden. Durch Gesetz vom 11. April 1877 hat das Reichsgericht seinen Sitz zu Leipzig erhalten. Derjenige Staat, in welchem das Reichsgericht seinen Sitz hat, also das Königreich Sachsen, darf kein oberstes Landesgericht errichten.

Kraft besonderer Ueberweisung entscheidet das Reichsgericht noch in einigen anderen Angelegenheiten, in bürgerlichen Streitigkeiten und Strafsachen, so in Berufungen gegen Entscheidungen des Patentamtes wegen der Erklärung der Nichtigkeit oder der Zurückziehung eines Patentes, in Disciplinarsachen der Reichsbeamten, als Disciplinarhof, für die Rechtsanwälte als Ehrengerichtshof, in Streitigkeiten zwischen dem Senat und der Bürgerschaft nach der Hamburger Verfassung (B. I. S. 505). Auch in denjenigen bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, für welche besondere Gerichte der Einzelstaaten zugelassen sind, kann die Gerichtsbarkeit letzter Instanz auf Antrag des betreffenden Einzelstaates, durch kaiserliche Verordnung, mit Zustimmung des Bundesrathes auf das Reichsgericht übertragen werden, eine Befugniss, von welcher die Einzelstaaten bereits Gebrauch gemacht haben, z. B. hinsichtlich der in erster Instanz entscheidenden agrarischen Gerichte (Generalkommissionen), hinsichtlich der bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten des Landesherren und der landesherrlichen Familien.

Ueber die Gerichtsbarkeit des Reiches in Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Natur zwischen verschiedenen Bundesstaaten, welche dem Bundesrathe zusteht, über die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten in den Einzelstaaten durch Bundesrath und Reichstag ist bereits oben bei Besprechung der Funktionen dieser Organe gehandelt worden.

Drittes Kapitel.

Von der Verwaltung des Reiches.

Erster Titel.

Von der Verwaltung der Reichsfinanzen[1].

§ 295.

I. Geschichtliche Entwickelung.

So unvollkommen thatsächlich das Finanzwesen des älteren deutschen Reiches war (B. I. § 31 S. 63), so kam doch demselben, als einem wirklichen Staate, eine wahre Finanzgewalt zu, von welcher es freilich nur einen sehr geringen Gebrauch machte. Das Reich war stets als selbständige vermögensrechtliche Persönlichkeit anerkannt. Ja, in älteren Zeiten kannte man in Deutschland nur einen Reichsfiskus, bis mit der Entwickelung der Landeshoheit zu einer untergeordneten Staatsgewalt auch ein landesherrlicher Fiskus zur Anerkennung gelangte. (Häberlin a. a. O. B. II. § 247. S. 210.) Die Natur eines zusammengesetzten Staates, wozu sich das Reich immer mehr entwickelte, brachte es mit sich, dass überall in Deutschland ein doppelter Fiskus, ein Reichs- und ein Landesfiskus, wie eine doppelte Finanzgewalt, die des Reiches und der Einzelstaaten, sich gegenüberstanden.

In Betreff der Reichssteuern, welche nur bei ausserordentlichen Gelegenheiten ausgeschrieben wurden, gab es zwei Systeme, das des gemeinen Pfennigs und das der Römermonate; nach dem ersten wendete sich das Reich unmittelbar an die Unterthanen, nach dem zweiten an die Reichsstände, welche nach einer bestimmten Matrikel zu den Römermonaten beigezogen wurden, wobei ihnen das Recht blieb, dieselben auf ihre Unterthanen umzulegen (B. I. S. 64). Obgleich das System des gemeinen Pfennigs mehr dem staatlichen, das der Römermonate mehr dem föderativen Charakter des

[1] Die allgemeine Literatur der Finanzwissenschaft, insbesondere des Finanzrechtes ist angegeben B. I. § 203 S. 574. Das Lehrbuch der Finanzwissenschaft Th. I von L. v. Stein ist seitdem (1885) in fünfter Auflage in völlig umgearbeiteter Gestalt erschienen und enthält tiefeingehende Erörterungen über die staatsrechtliche Seite des Finanzwesens. Besonders ist auch das Finanzwesen der Staatensysteme, namentlich des Bundesstaates S. 65 ff. darin behandelt.

Reichsverbandes entsprach, waren doch beide Arten von Abgaben keine vertragsmässigen Societätsbeiträge, sondern wurden vom Reiche, kraft seiner Finanzgewalt, als Steuern ausgeschrieben und erhoben. Wenn auch das Reich die Umlegung der Römermonate auf die Unterthanen den Reichsständen überliess, so traf doch die Reichsgesetzgebung zahlreiche Bestimmungen, über die Verpflichtung der Unterthanen, zu den Römermonaten und zu anderen den Landesherren obliegenden Reichslasten beizusteuern, sodass die sonst mit Steuerbewilligungsrecht ausgestatteten Landstände diese für bestimmte Reichszwecke von ihren Landesherren geforderten Steuern bewilligen mussten, wie auch heutzutage kein Einzellandtag die vom Reich ausgeschriebenen Matrikularbeiträge verweigern darf. So griff auch die Reichsfinanzgewalt in das Finanzrecht der einzelnen Territorien hinein. Obgleich der Kaiser in Betreff der Verwendung der Römermonate streng an deren reichsgesetzliche Zweckbestimmung gebunden war und darüber dem Reiche Rechenschaft ablegen musste, so fehlte es doch an jeder geordneten Finanzwirthschaft, an jedem einheitlichen Reichshaushaltsplane, an jeder Gesammtkontrolle des Reichstages. Bis zu seinem Ende kam das ältere deutsche Reich, obgleich grundsätzlich mit einer staatlichen Finanzgewalt ausgestattet, doch nie aus der planlosen Finanzwirthschaft des Mittelalters heraus (S. 65). Ganz anders gestaltete sich das Finanzrecht des deutschen Bundes[1], welchem mit dem staatsrechtlichen Charakter auch die staatliche Finanzgewalt und die selbständige vermögensrechtliche Persönlichkeit fehlte. Neben dem Fiskus der Einzelstaaten bestand kein Bundesfiskus. Aber der Bund hatte seine Ausgaben und musste deshalb sich auch Einnahmen beschaffen, die nur in Beiträgen der Bundesglieder bestehen konnten. Das System der Matrikularbeiträge war für den Bund sogar begrifflich allein möglich. Die zur Erfüllung der Bundeszwecke und Besorgung der Bundesangelegenheiten erforderlichen Geldmittel mussten von der Gesammtheit der Bundesglieder übernommen und in der von der Bundesversammlung bestimmten Weise geleistet werden. Die Matrikel vom 20. August 1818 galt, wie einst die Wormser Matrikel, sowohl für die Mannschaftsstellung, als auch für die Geldleistungen

[1] H. Zöpfl, Grundsätze (V. Aufl.) B. II. § 483. S. 678 ff. H. A. Zachariä, (III. Aufl.) Th. II. § 294 ff. S. 838 ff. Klüber, Oeff. Recht §§ 181. 195. Eine Zusammenstellung der auf die Leistungen für den Bund bezüglichen Bundesbeschlüsse siehe in v. Meyer, Corp. Const. Germ. Heft I, XX. S. 89.

(Neueste Matrikel vom 26. Januar 1860). Nach Artikel 52 der Wiener Schlussakte hat die Bundesversammlung: »1) den Betrag der gewöhnlichen verfassungsmässigen Ausgaben, soweit solches im Allgemeinen geschehen kann, festzusetzen; 2) in vorkommenden Fällen die zur Ausführung besonderer, in Hinsicht auf anerkannte Buudeszwecke gefasster Beschlüsse erforderlichen ausserordentlichen Ausgaben und die zur Bestreitung derselben zu leistenden Beiträge zu bestimmen; 3) das matrikularmässige Verhältniss, nach welchem von deu Mitgliedern des Bundes beizutragen ist, festzusetzen; 4) die Erhebung, Verwendung und Verrechnung der Beiträge anzuordnen und darüber die Aufsicht zu führen«.

Zur Aufnahme, Verwaltung und instruktionsmässigen Verausgabung der Geldbeiträge der Bundesglieder bestanden zwei verschiedene Bundeskassen unter unmittelbarer Aufsicht der Bundesversammlung, die Bundeskanzleikasse und die Bundesmatrikularkasse; aus ersterer wurden die Kosten der Bundeskanzlei bestritten, aus letzterer alle anderen vom Bunde zu leistenden Ausgaben. Zu ersterer trug jede Stimme des engeren Rathes im Bedürfnissfalle 2000 Gulden bei, zu letzterer trugen sämmtliche Bundesglieder, nach der Bevölkerungszahl ihres Landes und der darnach bestimmten Matrikel bei, darum Matrikularbeiträge (Simplum von 30,000 Gulden[1]). Die Institution der Matrikularbeiträge ist aus dem Finanzrechte des deutschen Bundes in das heutige Reichsrecht übergegangen, obgleich sie hier staatsrechtlich einen ganz anderen Charakter angenommen hat.

Noch enger hängt das Finanzrecht des deutschen Reiches mit den Einrichtungen des ehemaligen Zollvereins zusammen. Während es dem Bundesrechte die Matrikularbeiträge entlehnt hat, beruht die Erhebung und Verwaltung der Zölle, sowie der indirekten Verbrauchssteuern, bis auf den heutigen Tag noch auf den Grundsätzen des Zollvereins, die grossentheils wörtlich in die Reichsverfassung aufgenommen sind. Freilich haben diese Bestimmungen im deutschen Reiche eine ganz andere staatsrechtliche Bedeutung gewonnen; denn im Zollverein herrschte das völkerrechtliche Vertragsprincip, im deutschen Reiche das staatsrechliche Verfassungsprincip. »Das gesammte Vertragsrecht des Zollvereins, soweit es bei Erlass der Verfassung gültig war und durch letztere nicht abgeändert wurde, ist Reichsrecht geworden« (Delbrück Artikel 40 S. 4). Während es im Zollverein nur Gesellschaftskosten der Reichsverfassung und Gesellschaftseinnahmen, nur ein Gesellschaftsver-

mögen, aber keinen Zollvereinsfiskus gab, hat sich in der deutschen Reichsverfassung auch das gesammte Finanzrecht des deutschen Reiches auf staatsrechtlicher Grundlage aus- und umgestaltet.

§ 296.

II. Allgemeine Grundsätze des heutigen Reichsfinanzrechtes [1].

Auch das heutige deutsche Reich besitzt eine staatliche Finanzgewalt, welche für die Zwecke und Aufgaben des Reiches die nöthigen materiellen Mittel herbeizuschaffen und zu verwalten hat. Der Reichsgewalt sind sowohl die Einzelstaaten, wie die einzelnen Bürger unmittelbar staatlich untergeordnet; darum übt sie über beide auch auf dem Gebiete des Finanzwesens herrschaftliche Rechte aus, sie ist befugt, diesen, wie jenen Steuern aufzuerlegen. Die Steuern der Einzelstaaten sind die Matrikularbeiträge, die Steuern der Einzelnen die Reichssteuern im engeren Sinne.

Das deutsche Reich, als Staat, ist nach allgemein anerkannten Grundsätzen, wie nach ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmungen, selbständige vermögensrechtliche Persönlichkeit, Fiskus [2]. Wenn in den Gesetzen von einem Post-, Militär-, Marinefiskus und dergleichen die Rede ist, so giebt es doch nur Einen einheitlichen Reichsfiskus. Diese zu verschiedenen Zwecken bestimmten Vermögenstheile erscheinen nicht als selbständige Vermögenssubjekte, sondern nur als sog. stationes fisci. Dagegen ist, wie bereits oben näher ausgeführt, das Nebeneinanderstehen eines Reichs- und eines Landesfiskus im Wesen des Bundesstaates begründet (§ 204 B. I S. 577). Beide sind privatrechtlich zwei verschiedene Rechtssubjekte, die miteinander paktiren, aber auch processiren können. Ebenso gehören diejenigen Reichsanstalten, welche ausdrücklich mit einer besonderen Vermögensfähigkeit ausgestattet worden sind,

[1] Laband, Staatsr. B. III. §§ 107—126. Derselbe, Das Finanzrecht des deutschen Reiches, in Hirth's Annalen 1873 S. 405—566. G. Meyer, Lehrb. §§ 201—211. v. Rönne, B. II. 1. S. 65—143. Zorn, Staatsr. B. II. § 31 ff. Derselbe, Artikel »Reichsfinanzwesen« in v. Holtzendorff's Rechtslex. Bd. III. S. 375 ff. Wesentlich vom volkswirthschaftlichen Gesichtspunkt betrachtet das Reichsfinanzwesen A. Wagner, in von Holtzendorff's Jahrb. für Gesetzgebung B. I. S. 581 ff. B. III. S. 60. Die neueste eingehende Darstellung giebt G. Meyer in seinem Lehrb. des deutschen Verwaltungsrechtes. Th. II (1885) § 267 ff. »Die Finanzverwaltung des deutschen Reiches«.

[2] Ueber den Reichsfiskus vgl. M. Seydel, Das deutsche Reich als Privatrechtssubjekt, in Behrend und Dahn's Zeitschr. für die deutsche Gesetzgebung B. VII. S. 226 ff., besonders auch Böhlau, Mecklenburgisches Landrecht. B. III. S. 4 ff.

wie die Kaiser-Wilhelms-Stiftung für Postbeamte, die Reichsbank, nicht zum Reichsfiskus, wenn sie auch mit der Finanzwirthschaft des Reiches in engster Verbindung stehen; dagegen macht die Ausscheidung einer für einen einzelnen Reichszweck bestimmten, mit einer verhältnissmässig selbständigen Verwaltung und Vertretung ausgestatteten Kasse aus dem Ganzen des Reichsvermögens eine solche Kasse an sich noch nicht zur Trägerin einer selbständigen, vom Reichsfiskus getrennten Persönlichkeit (vergl. hierüber bes. Böhlau a. a. O. B. III S. 10). Dahin gehören der Reichskriegsschatz, der Reichsinvalidenfonds, der Reichsfestungsbaufonds.

Die Reichsgesetzgebung hat für den Reichsfiskus kein selbständiges einheitliches Recht festgestellt. Wie oben dargethan, gelten für den Reichsfiskus in jedem deutschen Staate dieselben Rechtsgrundsätze wie für den einheimischen Landesfiskus (Bd. I S. 578).

Das Reich ist aber nicht nur vermögensfähig, sondern hat in der That bereits ein bedeutendes Vermögen, welches in Finanz- und Verwaltungsvermögen zerfällt (§ 204 Bd. I S. 578). Da das Reich eine Neuschöpfung ist, so hat es auch keinen altüberkommenen Bestandtheil seines Finanzvermögens in Forsten und Domänen, wie die alten Staatsgebilde der deutschen Einzelstaaten; dagegen hat es nicht unwichtige Vermögensbestandtheile neu erworben, welche lediglich den Finanzzwecken des Reiches dienen; dahin gehören besonders die Reichseisenbahnen in Elsass-Lothringen, welche früher der französischen Ostbahngesellschaft gehörten und durch den Frankfurter Frieden an das Reich abgetreten wurden, wozu noch neue, auf Reichskosten angelegte Strecken gekommen sind, ferner kann dahin die Reichsdruckerei gerechnet werden, welche aus der Verschmelzung der vom Reiche erworbenen ehemaligen Deckerschen Oberhofbuchdruckerei und der preussischen Staatsdruckerei entstanden ist.

Das Verwaltungsvermögen des Reiches hat nicht die Bestimmung, dem Reiche Einnahmen zu verschaffen, sondern ist lediglich für die unmittelbaren Zwecke der Reichsverwaltung geschaffen. Die Verwaltung derselben geschieht nicht durch das finanzielle Organ des Reiches, durch das Reichsschatzamt, sondern durch die Ressortbehörden der betreffenden Verwaltungszweige. Das Reich hat entweder die Gegenstände des Verwaltungsvermögens aus seinen Mitteln neu angeschafft oder dieselben sind bei der Uebernahme der betreffenden Verwaltungszweige von den Einzelstaaten mit übernommen worden. Bei der ersten Klasse von Vermögensgegenständen

erwarb das Reich das Eigenthum selbstverständlich gleich mit der Beschaffung derselben aus Reichsmitteln und zu Reichszwecken; dagegen wurden über das Eigenthum der aus der Verwaltung der Einzelstaaten auf die Reichsverwaltung übergegangenen Gegenstände manche Zweifel laut, welche erst durch »das Reichsgesetz über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauche einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände« vom 25. Mai 1873 vollständig beseitigt sind[1]. Das Grundprincip ist in § 1 ausgesprochen: »An allen dem dienstlichen Gebrauche einer verfassungsmässig aus Reichsmitteln zu unterhaltenden Verwaltung gewidmeten Gegenständen stehen das Eigenthum und die sonstigen dinglichen Rechte, welche den einzelnen Bundesstaaten zugestanden haben, dem deutschen Reiche zu. Der Zeitpunkt des Uebergangs dieser Gegenstände in eine solche Verwaltung ist als Zeitpunkt des Uebergangs der Rechte auf das Reich anzusehen.« Dieses Gesetz umfasst alle im dienstlichen Gebrauch einer auf Reichskosten geführten Verwaltung stehenden Gegenstände, ohne Unterschied, ob sie aus dem Eigenthum der Einzelstaaten auf das Reich übergegangen oder vom Reiche selbst aus Reichsmitteln angeschafft sind. Unzweifelhaft gehört hierher das gesammte Inventar der auf Rechnung des Reiches geführten Militärverwaltung. Die in § 2 gemachten Ausnahmen beziehen sich auf gewisse Kategorien von Grundstücken. Zur Rückgabe von beweglichen Sachen an die Einzelstaaten ist das Reich nie verpflichtet; dagegen findet eine solche Pflicht unter gewissen Voraussetzungen bei Grundstücken statt. § 5: »Das Reich ist zur Veräusserung eines nach § 1 in sein Eigenthum übergegangenen Grundstückes nur dann befugt, wenn dasselbe für die Zwecke der Reichsverwaltung entbehrlich oder unbrauchbar wird und der Erlös aus seinem Verkaufe dazu bestimmt ist, durch die Erwerbung eines

---

[1] Staatsrechtlich von grossem Interesse sind die über dieses Gesetz geführten Reichstagsverhandlungen. Gesetzentwurf mit Motiven in den Drucksachen des Reichstags IV. Session 1873 Nr. 6, Kommissionsbericht ebendas. Nr. 51. Verhandlungen des Reichstages in den Sten. Berichten I S. 22 ff. S. 355. Seitens der Reichsregierung wurde die Ansicht vertreten, dass zwar die betreffenden Immobilien im Eigenthum der Einzelstaaten verblieben, die Mobilien dagegen auf das Reich übergegangen seien (Minister Delbrück in den Reichstagsverhandlungen vom 8. Juni 1868. Stenogr. Ber. B. I. S. 314, vom 12. Nov. 1870. Stenogr. Ber. B. I. S. 282), dagegen wurde im Reichstage die Ansicht vertreten, dass mit Uebergang der betreffenden Verwaltungszweige auf das Reich das gesammte den Zwecken derselben dienende Vermögen, sowohl Mobilien, als Immobiliar des Reiches geworden sei, so bes. Miquèl in der Reichstagssitzung vom 28. April 1873. Stenogr. Ber. B. I. S. 374.

anderen Grundstückes oder die Herstellung einer anderen Baulichkeit im Gebiete desselben Bundesstaates einen Ersatz für das entbehrlich oder unbrauchbar gewordene Grundstück zu beschaffen.« § 6: »Ist für ein entbehrlich oder unbrauchbar gewordenes Grundstück ein Ersatz nicht nothwendig, so ist dasselbe in dem Zustande, in welchem es sich befindet, unentgeltlich und ohne Ersatzleistung für etwaige Verbesserungen und Verschlechterungen demjenigen Bundesstaate zurückzugeben, aus dessen Besitz es in die Verwaltung des Reiches übergangen ist.« Noch günstiger sind die Einzelstaaten in Betreff der Rückgabe von Grundstücken gestellt, welche der Militärverwaltung gewidmet sind; sie müssen ihnen auch schon dann zurückgegeben werden, wenn sie auch nur für diesen Zweig der Verwaltung entbehrlich oder unbrauchbar geworden sind und weder nach § 5 ein Ersatz für sie zu beschaffen, noch ihre Verwendung für Zwecke der Marine erforderlich ist. Eine Ueberweisung derselben für andere Zweige der Reichsverwaltung ist hier ausgeschlossen, doch erfolgt die Rückgabe im Falle der Einziehung einer Befestigung nur nach Vollendung der im Interesse der Landesvertheidigung nothwendigen Einebnungsarbeiten gegen Erstattung der Kosten dieser Arbeiten (§ 7). Mit den Rechten an diesen in das Reichseigenthum übergegangenen Gegenständen gehen auch die mit denselben verbundenen Verbindlichkeiten auf das Reich über; das Reich hat für sich als verbindlich anzuerkennen die Rechte dritter Personen, z. B. der Staatsgläubiger, und die vor dem 1. Januar 1873 in Betreff dieser Gegenstände getroffenen Verfügungen, dagegen haftet das Reich nicht für die rückständigen Kaufgelder (§ 9).

Dem aktiven Vermögen des Reichs steht das passive in der Reichsschuld[1] gegenüber, in deren Vorhandensein sich ebenfalls die selbständige vermögensrechtliche Persönlichkeit des Reichs recht klar darstellt. Für die Reichsschuld haftet nur das Reich, nie die Einzelstaaten. Wenn dieselben auch verpflichtet sind, durch Matrikularbeiträge, nach dem auf sie kommenden Antheil, zur Tilgung und Verzinsung der Reichsschulden beizutragen, so haften sie doch keineswegs für die Reichsschuld, nicht einmal subsidiär. Die Gläubiger können ihre Ansprüche lediglich nur gegen die Reichskasse richten. Wie man beim aktiven Reichsvermögen Finanzvermögen

[1] Laband bei Hirth a. a. O. S. 435—446. Derselbe, Staatsr. B. III, 2. § 109. v. Rönne, II, 1. S. 85. Zorn, B. II. S. 311. G. Meyer, Verwaltungsrecht B. II. § 297. Ernst Meier, Art. »Staatsschulden« in v. Holtzendorff's Rechtslex. B. III. S. 760 ff.

und Verwaltungsvermögen unterscheidet, so bei der Reichsschuld Finanzschuld und Verwaltungsschuld. Verwaltungsschulden zu machen, ist jede Verwaltungsbehörde, innerhalb ihres Ressorts und ihres budgetmässigen Betriebsfonds, befugt. Wie weit eine Behörde in der Aufnahme solcher Schulden gehen kann, ohne Anfrage bei ihrer vorgesetzten Behörde, hängt lediglich von der Dienstpragmatik, nicht von der Verfassung ab.

Den Verwaltungsschulden stehen die Finanzschulden, Staatsschulden im eigentlichen Sinne, gegenüber; sie haben den Zweck, dem Staate ausserordentliche Einnahmen zuzuführen, und werden durch eine besondere finanzielle Kreditoperation bewirkt. Zu ihrer Kontrahirung ist nur das Centralorgan der Staatsverwaltung berechtigt und zwar unter Zustimmung der Volksvertretung, denn es handelt sich hier nicht um eine Gebahrung innerhalb des butgetmässigen Rahmens, sondern um einen ausserhalb desselben sich vollziehenden selbständigen, ausserordentlichen Akt der Finanzverwaltung, welcher dem Volke neue Lasten auferlegt. Im Einklange mit dem konstitutionellen Staatsrechte aller deutschen Einzelstaaten (§ 215 Bd. 1 S. 603) bestimmt die Reichsverfassung Artikel 73: »Im Falle eines ausserordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Garantie zu Lasten des Reiches erfolgen.« Diese Bestimmung bezieht sich auf alle Finanzschulden des Reiches, mag die dazu erforderliche Kreditoperation sich formell in dieses oder jenes Rechtsgeschäft kleiden. Die Aufnahme einer Finanzschuld ist materiell ein Verwaltungsakt, formell ein Gesetz. Die Ermächtigung zur Aufnahme wird daher von den Organen der Gesetzgebung, Bundesrath und Reichstag, dem Kaiser, als Träger der exekutiven Gewalt, ertheilt, welcher dann durch besonderen Erlass wieder den Reichskanzler bevollmächtigt. Die Aufnahme einer Staatsanleihe erfolgt durch den Abschluss privatrechtlicher Verträge mit den Staatsgläubigern. Der Inhalt dieser Verträge wird aber nicht mit den einzelnen Gläubigern vereinbart, sondern ist theils gesetzlich fixirt (so die Bestimmungen über Verjährung und Amortisation der Schuldurkunden, Verjährung der Zinskoupons u. s. w.), theils findet die Feststellung bei der Emission durch den Reichskanzler statt. Die Obligationen sind regelmässig auf den Inhaber ausgestellt, sodass die Aufnahme einer Staatsschuld mit der Kreation von Inhaberpapieren verbunden ist. Die Schuldverbindlichkeiten des Reiches sind entweder Darlehnsschulden oder Rentenschulden, je nachdem eine

Rückzahlung der Schuld ausbedungen oder der Gläubiger lediglich auf eine Rente angewiesen ist. Während dem Gläubiger in beiden Fällen das Kündigungsrecht entzogen ist, steht dem Reiche, als dem Schuldner, das Kündigungsrecht zu. Die Unkündbarkeit aller Reichsschulden ist seitens der Gläubiger eine absolute, seitens des Schuldners, also des Reiches, ist die Kündigung unter gewissen Voraussetzungen zulässig, doch so, dass stets eine längere Dauer des Schuldverhältnisses gesetzlich festgestellt ist. Erst in neuerer Zeit ist in Deutschland die sogenannte schwebende Schuld (dette flottante) in der Form von Schatzanweisungen üblich geworden. Nach dem Vorbilde Preussens, welches sich auf Grund des Gesetzes vom 28. September 1866 zum ersten Male der Schatzanweisungen bediente, hat auch das deutsche Reich dieselben in sein Finanzrecht aufgenommen. Während die Schatzanweisungen sonst alle wesentlichen Merkmale mit den Staatsschuldscheinen gemein haben, ist es ihnen eigenthümlich, dass sie von vornherein nur auf kurze Zeit bemessen sind, insbesondere bestimmt das Gesetz vom 5. Juli 1873, betreffend die Feststellung des Haushaltsetats für das deutsche Reich von 1874, »dass der Reichskanzler ermächtigt wird, Schatzanweisungen zur vorübergehenden Verstärkung des ordentlichen Betriebsfonds der Reichshauptkasse nach Bedarf, jedoch nicht über 8 Millionen hinaus und behufs eines Betriebsfonds zur Durchführung der Münzreform bis zum Betrage von 50 Millionen auszugeben, mit der Maassgabe, dass dem Reichskanzler die Bestimmung des Zinssatzes und die Dauer der Umlaufszeit, die jedoch den 30. Juni 1875 nicht überschreiten darf, überlassen wird und dass auch der Betrag der Schatzanweisungen wiederholt, jedoch nur zur Deckung der in Verkehr gesetzten, innerhalb dieses Zeitraums ausgegeben werden darf«; selbst die Beschaffung der für Zwecke der Marine aufgenommenen Anleihe des norddeutschen Bundes, sowie ein Theil der Kriegsanleihe ist auf diesem Wege erfolgt (E. Meier a. a. O. S. 762). Da die sogenannten Schatzanweisungen stets einen kurzen Fälligkeitstermin haben, zu welchem die Rückzahlung erfolgen muss, so haben sie, im Gegensatze zur sogenannten fundirten Staatsschuld, nie den Charakter von Renten-, sondern nur von Darlehnsschulden.

Die im Artikel 73 erwähnte »Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches« hat den Charakter einer Bürgschaftsverpflichtung und kann ebenfalls nur unter Uebereinstimmung der gesetzgebenden Faktoren erfolgen. Die Verwaltung der Reichs-

schulden ist der preussischen Hauptverwaltung der Staatsschulden übertragen; die Kontrolle liegt in der Hand der oben erwähnten Reichsschuldenkommission (B. I S. 109).

§ 297.

III. Ausgaben des Reiches[1].

Es liegt in der bundesstaatlichen Entwickelung Deutschlands, dass ein Theil der staatlichen Aufgaben durch die Einzelstaaten, ein anderer durch das Reich gelöst wird. Durch diesen Dualismus der Aufgaben wird auch ein Dualismus der Ausgaben herbeigeführt, indem nur ein Theil der Ausgaben auf dem Etat der Einzelstaaten zurückgeblieben, ein grosser Theil dagegen auf den Etat des Reiches übergegangen ist (Bd. I S. 597). Erst in der Addition der einzelstaatlichen und der Reichsausgaben ist der volle Betrag der deutschen Staatsausgaben zu erkennen.

Die Reichsausgaben sind entweder ordentliche, welche in jeder Etatsperiode vorkommen, oder ausserordentliche, welche durch die Bedürfnisse eines bestimmten Zeitpunktes hervorgerufen sind. Die Ausgaben dienen zur Bestreitung der Erhebungs- und Verwaltungskosten der Reichseinnahmen, der Gehalte der Reichsbeamten, der sachlichen Bedürfnisse, welche bei Ausübung der einzelnen Verwaltungszweige eintreten, der Verzinsung und Amortisation der Reichsschuld. Bei weitem die wichtigsten Ausgaben sind die für die Verwaltung des Reichsheeres, welche durchaus auf Rechnung des Reiches erfolgt. Die Kosten und Lasten des gesammten Kriegswesens sind von allen Bundesstaaten und deren Angehörigen gleichmässig aufzubringen, sodass weder Bevorzugungen, noch Prägravationen einzelner Staaten zulässig sind (Artikel 59 der Reichsverfassung). Die Bestreitung erfolgt aus der Reichskasse auf Grund der Bestimmungen des Reichshaushaltsetats. Letzterer enthält specielle Positionen für die drei selbständigen Kriegsverwaltungen von Preussen, Sachsen und Württemberg. Die Verausgabung der für die einzelnen Kontingente ausgeworfenen Summen erfolgt durch die Kriegsministerien der drei Kontingentsverwaltungen. Ersparnisse an dem Militäretat fallen keiner einzelnen Regierung, sondern der Reichskasse zu. Nur dem Königreiche Württemberg ist das Privilegium zugesichert, »dass Ersparnisse, welche, unter

1) Laband, Staats. B. III. § 121. S. 325. Geffken, Die Staatsausgaben in Schönberg's Handb. der politischen Oekonomie B. II. S. 21 ff.

voller Erfüllung der Bundespflichten, als Ergebnisse der obwaltenden besonderen Verhältnisse, möglich werden, zur Verfügung Württembergs verbleiben.« (Militär-Konvention vom 25. November 1870 Artikel 12). Für das bayerische Kontingent wird »der Betrag im Reichsbudget in Einer Summe ausgeworfen. Die Aufstellung der Specialetats bleibt Bayern überlassen, doch müssen dabei im Allgemeinen die Ansätze des Reichshaushaltsetats zur Richtschnur dienen.« Die dabei gemachten Ersparnisse fallen, wie in Württemberg, der bayerischen Staatskasse zu, wenn dies auch nicht, wie bei Württemberg, ausdrücklich eingeräumt ist. (Laband, Staatsr. B. III. Abth. I. § 80. S. 58. G. Meyer, Staatsr. § 209. S. 551. Derselbe, Verwaltungsrecht II. S. 374).

An den Ausgaben des Reiches sind übrigens die Einzelstaaten keineswegs in durchweg gleicher Weise betheiligt. Insoweit Einzelstaaten kraft ihrer Sonderrechte gewissen Hoheitsrechten des Reiches nicht unterworfen sind, haben sie auch zu Ausgaben für die betreffenden Verwaltungszweige des Reiches nicht mit beizutragen, so haben Bayern und Elsass-Lothringen keinen Antheil an den Kosten des Bundesamtes für das Heimathswesen, Bayern an denen des Reichseisenbahnamtes, Bayern, Württemberg und Baden an den Ausgaben für die Kontrolle der Bier- und Branntweinsteuer, Bayern und Württemberg an den Ausgaben für die Centralverwaltung des Post- und Telegraphenwesens.

Da der Kaiser keine Civilliste bezieht, die Gehalte der Bundesrathsmitglieder von den Einzelstaaten getragen werden und die Reichstagsmitglieder keine Diäten beziehen, so kommen für diese unmittelbaren Organe nur sachliche Ausgaben auf den Etat. Man unterscheidet fortdauernde und einmalige Ausgaben. Als Ausgaben erscheinen im neuesten Reichshaushaltsetat für 1884—85 folgende Posten: 1) Reichstag, 2) Reichskanzler und Reichskanzlei, 3) Auswärtiges Amt und Konsulate, 4) Reichsamt des Innern, 5) Post- und Telegraphenverwaltung, 6) Verwaltung des Reichsheeres, 7) Marineverwaltung, 8) Reichsjustizverwaltung, 9) Reichsschatzamt, 10) Reichseisenbahnamt, 11) Reichsschuld, 12) Rechnungshof, 13) Eisenbahnverwaltung, 14) Allgemeiner Pensionsfonds, 15) Reichsinvalidenfonds.

IV. Die Einnahmen des Reiches.

§ 298.

Im Allgemeinen.

Die Einnahmen des Reiches zerfallen, wie die der Einzelstaaten, in privatrechtliche und staatsrechtliche (Bd. I S. 598). Erstere zieht das Reich aus den Erträgnissen des Reichsfinanzvermögens oder der vom Reiche betriebenen gewerblichen Unternehmungen. Dahin gehören die Einnahmen aus dem Betriebe der Reichseisenbahnen, die Zinsen der verzinslich angelegten Fonds (Reichsinvalidenfonds, Reichsfestungsbaufonds, Reichstagsgebäudefonds), die Einnahmen aus dem Betriebe der Reichsdruckerei, aus der Herausgabe des deutschen Reichs- und preussischen Staatsanzeigers.

Die staatsrechtlichen Einnahmen zerfallen in Gebühren und Steuern. Erstere fordert der Staat, weil jemand mit einer speciellen Staatsfunction in Berührung tritt und diese für ihn besonders thätig wird; letztere legt der Staat seinen Angehörigen als Zwangsbeiträge zu seinen Ausgaben auf, ohne jeden speciellen Verpflichtungsgrund, lediglich kraft seiner Staatsgewalt in einer einseitig von ihm bestimmten Weise. Zu den Gebühren gehören die Gerichtsgebühren an das Reichsgericht und die Konsulargerichte, an die Gesandten und Konsuln, an das Reichspatentamt, die Gebühren, welche für die Benutzung der Reichsanstalten der Post und Telegraphie entrichtet werden. Nach der bundesstaatlichen Natur des Reiches haben die Steuern einen doppelten Charakter, indem sie das Reich kraft seiner obersten selbständigen Finanzgewalt entweder den einzelnen Individuen oder den ihm untergeordneten Staaten auferlegt. Die ersteren sind Zölle, Verbrauchssteuern, Verkehrs- und Stempelsteuern, die letzteren die Matrikularbeiträge.

A. Die Zölle.

§ 299.

1) Geschichtliche Entwickelung[1].

Zu Zeiten des älteren deutschen Reiches galt allerdings das sogenannte Zollregal als kaiserliches Reservatrecht, nicht als Ausfluss der Landeshoheit. Es konnte daher nur kraft kaiserlicher

1) Für das ältere deutsche Reich: Moser, von den Reichstagsgeschäften, S. 1457 ff. Derselbe, von der Landeshoheit in Steuersachen, S. 723—782. F. W.

Verleihung oder unvordenklichen Besitzstandes ausgeübt werden, aber der Kaiser war in Ertheilung dieses Privilegiums so freigebig gewesen, dass wohl kein Reichsstand vorhanden war, der nicht mit solchen Zollrechten begnadigt gewesen wäre. Von diesen planlos ertheilten Zollrechten wurde in der irrationellsten Weise Gebrauch gemacht. Das deutsche Reich hatte nie Zollgrenzen gegen das Ausland, aber in den einzelnen Territorien wurden zahlreiche Land- und Wasserzölle nach sehr verschiedenartigen, oft nur auf dem Herkommen beruhenden Tarifen erhoben. Zu den Grenzzöllen gesellten sich noch vielfache andere Hemmungen des Verkehrs zwischen den verschiedenen Territorien und im Innern derselben, theils in der Form der Ausfuhr- und Einfuhrverbote, der Accise, der Stapel- und Umschlagsrechte, theils in der Form hoher Auflagen auf Käufe und Verkäufe, starker Abgaben für die Benutzung öffentlicher Verkehrsanstalten. Selbst die Wahlkapitulation (Artikel VIII § 1) gestand: »die deutsche Nation ist mit Zöllen zu Wasser und Lande aufs höchste beschwert.« Kurz das deutsche Reich war »das verkehrsfeindlichste Staatsgebilde, welches jemals bestanden hat«. Mit der Auflösung des deutschen Reiches fielen manche dieser Verkehrsbeschränkungen hinweg; viele innere Zölle wurden in Grenzzölle verwandelt, aber um so eifersüchtiger schlossen sich die nun souverän gewordenen Staaten im Verkehr von einander ab. Auch nach dem Sturze Napoleons und der Auflösung des Rheinbundes wurden in dieser Beziehung nur fromme Wünsche laut. Obgleich auf dem Wiener Kongress anfangs auch ein einheitliches Zoll- und Handelssystem mit auf den Wunschzettel des deutschen Volkes gesetzt wurde, so begnügte man sich doch schliesslich mit der nichtssagenden Phrase der deutschen Bundesakte Artikel 19: »Die Bundesglieder behalten sich vor, bei der ersten Zusammenkunft der Bundesversammlung, wegen des Handels und Verkehrs zwischen den verschiedenen Bundesstaaten, sowie wegen der Schiffahrt nach Anleitung der auf dem Kongress zu Wien angenommenen Grundsätze in Berathung zu treten.« Artikel 19 der Bundesakte blieb ein todter Buchstabe. Die Initia-

v. Ulmenstein, Pragmatische Geschichte der Zölle in Deutschland und der deutschen Reichszollgesetze. Halle 1798. Gerstlacher's Handbuch der deutschen Reichsgesetze Th. IX. S. 1431 ff. Für das neue Reich vgl. Frh. v. Aufsess, Die Zölle und Steuern und die vertragsmässigen Handelsbeziehungen des deutschen Reichs. Hirth's Annalen 1880 S. 609. Derselbe, Art. »Zollverwaltung« in v. Holtzendorff's Rechtslex. B. III. S. 1441 ff. G. Meyer's Verwaltungsrecht S. 299 ff. § 273 ff.

tive zu einer Verbesserung der unheilvollen Zustände ging nicht vom Bunde, sondern von Preussen aus[1]. Auch hier waren nicht nur die einzelnen Provinzen durch künstliche Verkehrsschranken von einander geschieden, selbst die einzelnen Städte waren durch Oktroilinien und andere Verkehrsbeschränkungen von einander und dem umliegenden platten Lande getrennt. Auch Preussen hatte keine einheitliche Aussenzollgrenze. Erst das Gesetz vom 26. Mai 1818 »über die Zölle und Verbrauchssteuern von ausländischen Waaren und über den Verkehr zwischen den Provinzen des Staates« schuf ein einheitliches Zoll- und Steuersystem. Obgleich zunächst allerdings nur für den preussischen Staat bestimmt und aus dessen Bedürfnissen hervorgewachsen, ist es doch als der eigentliche Ausgangspunkt des deutschen Zoll- und Handelsvereins zu betrachten. Es beseitigte alle Binnenzölle innerhalb des preussischen Staates, verlegte die Zolllinie an die Landesgrenzen und machte Preussen zuerst zu einem einheitlichen Wirthschaftsgebiet. Dieses zunächst nur für Preussen berechnete Gesetz rief einen Schrei der Entrüstung von Seiten der Mittel- und Kleinstaaten hervor. Man sah in diesem berechtigten Vorgehen Preussens eine Vergewaltigung der von Preussen umschlossenen fremden Staatsgebiete und Enklaven und sogar einen Bruch bundesmässiger Verpflichtungen. Aber Preussen liess sich dadurch nicht irre machen, sondern beharrte bei dem Gesetze vom 26. Mai 1818 und dem dadurch inaugurirten System. Die preussische Zollreform, obgleich zunächst für Preussen berechnet, war doch von Haus aus darauf angelegt, die deutschen Nachbarn nach und nach in den preussischen Zollverband hineinzuziehen. »Die Unmöglichkeit einer Vereinigung für den ganzen Bund erkennend, suchte Preussen durch Separatverträge sich seinem Ziele zu nähern.« Von den kleinsten, unscheinbarsten Anfängen ausgehend, hat Preussen doch das grosse nationale Ziel nie aus dem Auge verloren. Erst handelte es sich nur um den Anschluss von Enklaven,

---

1) J. Falke, Die Geschichte des deutschen Zollwesens. Von seiner Entstehung bis zum Abschlusse des deutschen Zollvereins. Leipzig 1869. (Umfasst auch die älteren Reichszeiten.) G. Fischer, Ueber das Wesen und die Bedingungen eines Zollvereins in Hildebrand's Jahrb. der Nationalökonomie und Statistik B. II. S. 317 ff. S. 397 ff. B. VI. S. 225 ff. Aegidi, Aus der Vorzeit des Zollvereins. Beitrag zur deutschen Geschichte. Hamburg 1865. A. Emminghaus in Bluntschli's Staatsw. B. XI. Art. Zollverein S. 1050. v. Festenberg-Packisch, Geschichte des Zollvereins mit besonderer Berücksichtigung der staatlichen Entwickelung Deutschlands. Leipzig 1869. H. v. Treitschke, Die Anfänge des deutschen Zollvereins, Preuss. Jahrb. B. XXX. S. 397 ff. 479 ff.

deren Fürsten durch den Anschluss bedeutende materielle Vortheile zu theil wurden, ohne dass sie auf die Leitung des Zollsystems einen Einfluss erhielten (Enklavensystem). Den ersten derartigen Vertrag schloss Schwarzburg-Sondershausen für seine Unterherrschaft am 25. Oktober 1819, darauf folgte Schwarzburg-Rudolstadt in Betreff seiner Unterherrschaft am 4. Juni 1822, es folgten dann andere Fürsten für ihre enklavirten Landestheile, so Sachsen-Weimar am 27. Juni 1823 (für Allstedt), so Lippe-Detmold am 17. Juni 1826, Mecklenburg-Schwerin am 2. Dezember 1826, Anhalt-Bernburg am 10. Oktober 1823 und bez. am 17. Juni 1826; endlich und zwar mit ihren ganzen Gebieten auch die beiden anderen anhaltischen Herzogthümer (17. Juni 1828), Oldenburg wegen Birkenfeld am 24. Juni 1830. Aber das war noch kein Zollverein, sondern nur ein einheitliches Zollsystem mit Zollanschlüssen. Erst mit Eintritt des Grossherzogthums Hessen durch Vertrag vom 14. Februar 1828 entstand ein preussisch-hessischer Zollverein, indem der grossherzoglich hessischen Regierung gleiche Rechte in allen Zollangelegenheiten eingeräumt wurden (beiderseitige Zustimmung zu allen Tarifänderungen und sonstigen Zollangelegenheiten u. s. w.). Zu gleicher Zeit waren Bayern und Württemberg und die hohenzollernschen Fürstenthümer am 18. Januar 1828 zu einem süddeutschen Zollverein zusammengetreten. Um aber das Vordringen des preussischen Zollsystems zu hemmen, bildete sich ein mitteldeutscher Handelsverein, welchen Hessen-Kassel, Hannover, Sachsen und die sächsischen Herzogthümer abschlossen. In nichts einig, als im Gegensatz zu den Bestrebungen Preussens, ohne feste positive Grundlagen eines einheitlichen Zollsystems, bröckelte derselbe auseinander, als Preussen, über ihn hinweg, dem süddeutschen Zollverein die Hand reichte. Nachdem zuerst das erbittert widerstrebende Kurhessen unter geänderten Regierungsverhältnissen am 25. August 1831 seinen Anschluss an das preussische Zollsystem erklärt hatte, kam am 22. März 1833 ein Vertrag zwischen Preussen und den mit ihm zollvereinten Staaten einerseits und den angeführten süddeutschen Ländern andererseits zu Stande, durch welchen der deutsche Zoll- und Handelsverein recht eigentlich begründet wurde. Diesem traten am 30. Mai 1833 das Königreich Sachsen, am 11. Mai 1834 die grossherzoglich-herzoglich sächsischen, schwarzburgischen und reussischen Lande bei, darauf folgte am 20. Februar 1835 Hessen-Homburg, am 12. Mai 1835 Baden, am 10. December desselben

Jahres Nassau, am 2. Januar 1836 Frankfurt a. M., am 18. Oktober 1841 Lippe, am 19. Oktober 1841 Braunschweig, am 8. Februar 1842 Luxemburg. Durch Vertrag vom 7. Februar 1851 und vom 1. März 1852 erklärten auch die Staaten des sogenannten Steuervereins, Hannover, Oldenburg und Schaumburg-Lippe, ihren Beitritt zum Zollverein. In Verbindung mit ihnen wurden die Verträge am 11. April 1853 nochmals und am 16. Mai 1865 zum dritten Male erneuert. Der deutsche Zoll- und Handelsverein umfasste daher im Jahre 1865 alle deutschen Staaten mit Ausnahme von Oesterreich, Liechtenstein, der Hansestädte, der beiden Mecklenburg, von Holstein und Lauenburg. Der Zollverein hatte somit für den grössten Theil von Deutschland ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet geschaffen; er war bis zum Jahre 1866 die grossartigste nationale Institution, welche ihren Ursprung aber nicht dem Bunde, sondern Preussen und seinen erleuchteten Staatsmännern verdankte, welchen auch von ausserpreussischer Seite manche einsichtsvolle Unterstützung zu Theil geworden war[1]. Der deutsche Zoll- und Handelsverein hatte bis dahin durchaus keine staatliche Organisation, sondern war ein vertragsmässiger Verein souveräner Staaten. Zu jeder Aenderung der bestehenden Tarife, zum Abschluss jedes Handelsvertrags wurde die Zustimmung sämmtlicher Vereinsglieder erfordert, bei jeder Maassregel, welche in die Gesetzgebung einschlug, auch die der Volksvertretungen aller Einzelstaaten. Aber der Mangel einer einheitlichen Organisation wurde durch dies thatsächliche Uebergewicht Preussens, welches nie die grossen wirthschaftlichen und nationalen Gesichtspunkte aus den Augen liess, einigermaassen ausgeglichen.

Der Zollverein überdauerte selbst den Krieg von 1866. In den Friedensverträgen mit den süddeutschen Staaten wurde festgesetzt, ihn einstweilen mit der Befugniss einer sechsmonatlichen Kündigung für die Kontrahenten fortdauern zu lassen, demnächst aber wegen Neugestaltung der Zollvereinsverhältnisse in Verhandlungen zu treten. Diese wurden im Juni 1867 zu Berlin eröffnet und führten dann zu dem Vertrage zwischen dem norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen am 8. Juli 1867 (Bundesgesetzblatt 1867 S. 81), welcher vom Reichstage des norddeutschen Bundes und den Landtagen der süddeutschen Staaten genehmigt wurde. Kontrahenten dieses Vertrages waren der norddeutsche Bund als

1) F. Nebenius, Ueber die Entstehung und Erweiterung des grossen deutschen Zollvereins, in der deutschen Vierteljahrsschr. Jahrg. 1838. Heft 2. S. 349 ff.

staatliche Einheit und die genannten vier süddeutschen Staaten. Die vertragschliessenden Theile verabredeten, den auf dem Vertrage vom 16. Mai 1865 beruhenden Zoll- und Handelsverein bis zum 31. Dec. 1877 fortsetzen zu wollen. Die Kompetenz des Zollvereins erstreckte sich auf die gemeinsame Erhebung der Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangsabgaben, sowie der Steuern von einheimischem Tabak, Salz und Rübenzucker. Der Ertrag dieser Einnahmen wurde zwischen dem norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten nach dem Verhältnisse der Bevölkerung getheilt. In Bezug auf diese Gegenstände wurde eine gemeinsame Gesetzgebung hergestellt, während die Erhebung und Verwaltung der Einnahmen jedem Vereinsstaat überlassen blieb. Als Organe der Gesetzgebung und Verwaltung des Zollvereins wurden neu geschaffen: ein Zollbundesrath, ein Zollparlament und ein Zollpräsidium, welche sich an die Organisation der norddeutschen Bundesverfassung anschlossen. Trotz dieser der bundesstaatlichen Organisation entlehnten Elemente blieb doch der Zollverein bis zum Jahre 1871 ein bloss völkerrechtliches Verhältniss zwischen dem norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten. Die Vereinsgesetze erhielten daher deshalb erst Gültigkeit in dem Gebiete der Vereinsstaaten, wenn sie von deren Regierungen in den landesgesetzlich vorgeschriebenen Formen verkündigt waren. Dies änderte sich mit dem Jahre 1871. Was im Jahre 1867 für die norddeutschen Staaten vor sich gegangen war, vollzog sich 1871 auch für die süddeutschen. Indem die süddeutschen Staaten jetzt in das deutsche Reich eintraten, wurde auch für sie das Handels- und Zollwesen ein integrirender Bestandtheil der Reichsverfassung. Das ganze Rechtsverhältniss streifte die völkerrechtlich gesellschaftlichen Grundsätze mit einem Male ab und wurde eine verfassungsmässige Institution. Die Reichsgesetzgebung beherrscht jetzt das Zollwesen ebenso souverän, wie alle anderen zu ihrer Kompetenz gehörigen Gebiete. Zölle und Verbrauchssteuern werden von den Einzelstaaten nicht mehr auf Grund eigener Gesetze und für eigene Rechnung, sondern auf Grund von Reichsgesetzen erhoben und an die Reichskasse, als eigene Einnahmen des Reichs abgeliefert. Kurz, mit dem Inslebentreten der Reichsverfassung ist der Zollverein ganz im deutschen Reiche aufgegangen, ein vom Reiche zu unterscheidender Zollverein zwischen deutschen Staaten besteht nicht mehr. (Delbrück.)

§ 300.

2) Die Quellen des heutigen Zollrechtes[1].

Die grundlegenden Bestimmungen sind in der Reichsverfassung Artikel 33—40 enthalten. Nach Artikel 40 bleiben aber auch die Bestimmungen in dem Zollvereinsvertrage vom 8. Juli 1867 in Kraft, soweit sie nicht durch die Vorschriften dieser Verfassung abgeändert sind. Da aber nach Artikel 1 des Vertrages vom 8. Juli 1867 alle früheren Zollvereinsverträge nebst den Schlussprotokollen in Kraft bleiben sollen, soweit sie nicht abgeändert sind, so ist damit das gesammte Vertragsrecht des Zollvereins, soweit es bei Erlass der Verfassung gültig war und durch letztere nicht abgeändert worden ist, in Kraft geblieben. Nur hat dasselbe seinen rechtlichen Charakter vollständig verändert. Das gesammte Zollvereinsrecht ist, wie Delbrück sagt, Reichsrecht geworden.

Die Abänderung der Vorschriften der Zollvereinsverträge kann nach Artikel 40 auf dem in Artikel 7 und 78 der Reichsverfassung bezeichneten Wege erfolgen, d. h. entweder auf dem Wege eines verfassungsabändernden Gesetzes oder auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung oder dem der blossen Verordnung. Als Verfassungsbestimmungen erscheinen erstens solche Vorschriften, welche sich auf die Abgrenzung zwischen den Befugnissen der Reichsgewalt und den Selbstverwaltungsrechten der Einzelstaaten auf dem Gebiete des Zollwesens und der Reichsverbrauchssteuern beziehen; zweitens Vorschriften, welche sich auf Gegenstände beziehen, die ausserhalb der Kompetenz des Reiches liegen und erst neu in dieselbe hereingezogen werden sollen. Alle solche Bestimmungen können nur erlassen werden unter Beobachtung der Formen, welche Artikel 78 für Verfassungsänderungen vorschreibt. Da aber Artikel 40 der Reichsverfassung auf Artikel 78 überhaupt Bezug nimmt, so muss auch Absatz 2 dieses Artikels da zur Anwendung kommen, wo es sich um Abänderung des Sonderrechts eines Einzelstaates handelt, welches in den Verträgen, auf welche die Reichsverfassung besonders Bezug nimmt, seine ausdrückliche Anerkennung gefunden hat. So kann z. B. die Vorschrift zu Gunsten Oldenburgs in Betreff der zu erhebenden Chausseegelder als eine derartige Bestimmung der Reichsverfassung gelten, »durch

[1] Vergl. hierüber besonders die Schrift von R. Delbrück, Artikel 40 der Reichsverfassung. Berlin 1881, welche bei der Stellung des Verfassers für die Auslegung dieses Artikels von besonderem Werthe ist.

welche Rechte einzelner Bundesstaaten im Verhältniss zur Gesammtheit festgesetzt sind«. Alle übrigen Bestimmungen der Zollvereinsverträge haben entweder die Natur einfacher Gesetze oder blosser Verordnungen, wonach sich auch der Weg ihrer Abänderung richtet. Was die Scheidung dieser beiden Bestandtheile betrifft, so giebt es in Betreff der Bestimmungen der Verträge vom 16. Mai 1865 und vom 8. Juli 1867 ein sicheres äusseres Erkenntnissmittel, indem der Vertrag vom 16. Mai 1865 eine Eintheilung des Stoffes nach staatsrechtlichen Gesichtspunkten vorgenommen hat. Die Verabredungen von legislativem Charakter wurden in den Vertrag selbst aufgenommen, die Verabredungen von »blos vorübergehendem, reglementärem oder administrativem Charakter« wurden in das Schlussprotokoll verwiesen.

Im ehemaligen Zollverein gab es keine Zollvereinsgesetze, sondern nur völkerrechtliche Verabredungen, welche dahin gingen, gewisse Gegenstände übereinstimmend gesetzlich zu regeln. Diese Gesetze konnten aber, trotz ihres übereinstimmenden Inhalts, nur als Landesgesetze gelten. Erst durch seine oben erwähnte Reorganisation von 1867 erhielt der Zollverein gesetzgebende Organe; für die Staaten des norddeutschen Bundes waren die so entstandenen Vorschriften Bundesgesetze, für die süddeutschen Staaten Landesgesetze. Seit Gründung des deutschen Reiches kommen die Zollgesetze ganz ebenso wie die übrigen Reichsgesetze zu Stande und haben die gleiche staatsrechtliche Verbindlichkeit. Die wichtigsten sind, aus der Zeit des norddeutschen Bundes, das Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869, aus der Zeit des deutschen Reichs das Gesetz betreffend den Zolltarif des deutschen Zollgebietes, den Ertrag der Zölle und der Tabakssteuer vom 15. Juli 1879, abgeändert durch Reichsgesetze vom 6. Juni 1880, vom 19. und 21. Juli 1881.

§ 301.

3) Das einheitliche deutsche Zoll- und Handelsgebiet.

»Deutschland bildet Ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze«. (Artikel 33.) Im Ganzen fällt also das Reichsgebiet mit dem Reichszollgebiet zusammen; doch finden davon zwei Ausnahmen statt, welche sich als Zollanschlüsse und als Zollausschlüsse darstellen.

Zollanschlüsse sind solche Gebiete, welche staatsrechtlich nicht zum Reichsgebiete, wohl aber zum Reichszollgebiete gehören.

Dieser Anschluss kann entweder so stattfinden, dass ein ausländisches Gebiet sich vertragsmässig dem Zollsysteme des deutschen Reiches angeschlossen hat, oder so, dass es nur mit einem Einzelstaate vertragsmässig unmittelbar verbunden ist. Der erste Fall findet statt bei dem Grossherzogthum Luxemburg, welches schon durch Vertrag vom 8. Februar 1842 dem Zollverein beigetreten war, ein Verhältniss, welches durch Vertrag vom 20./25. Oktober 1865 neu geordnet wurde. Luxemburg hat auf jede Mitwirkung bei der Verwaltung und Entwickelung der Zollangelegenheiten verzichtet und seine Vertretung auf Preussen übertragen, empfängt aber seinen Antheil an den Zolleinnahmen nach der Kopfzahl seiner Bevölkerung. Jetzt hat das Reich alle Verpflichtungen übernommen, welche die Zollvereinsstaaten Luxemburg gegenüber auf sich genommen hatten. Der zweite Fall findet statt bei der österreichischen Gemeinde Jungholz, welche durch Staatsvertrag vom 5. Mai 1868 dem bayerischen Zollsystem angeschlossen worden ist. Es besteht in Betreff derselben nur ein Vertragsverhältniss zwischen Bayern und Oesterreich, dem deutschen Reiche gegenüber kommt Jungholz nur wie ein Theil Bayerns in Betracht.

Die Zollausschlüsse bilden dagegen einen Theil des Reichsgebietes, gehören aber nicht zum Reichszollgebiete. Der Ausschluss derselben hat theils einen blos verwaltungsrechtlichen, theils einen verfassungsmässigen Charakter. Ersterer Art sind die in Artikel 33 der Reichsverfassung bezeichneten, »wegen ihrer Lage zur Einschliessung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietstheile«, welche im Zollvereinsgesetz vom 8. Juli 1867 Artikel 6 namentlich aufgezählt sind. Ihr Ausschluss beruht lediglich auf zolltechnischen Gründen; darum können diese Auschlüsse durch Bundesrathsbeschluss jeder Zeit in die Zolllinie gezogen werden, ohne dass den betreffenden Staaten ein Widerspruchsrecht zusteht, wie dies bereits auch mehrfach geschehen ist. Von ganz anderem Charakter ist der Zollausschluss von Hamburg und Bremen, welcher durch Artikel 34 der Reichsverfassung ausgesprochen ist: »Die Hansestädte Bremen und Hamburg mit einem dem Zwecke entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes bleiben als Freihäfen ausserhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze, bis sie ihren Einschluss in dieselbe beantragen.«

Unzweifelhaft ist dies Recht auf Zollausschluss ein Sonderrecht von Bremen und Hamburg, welches nur mit Zustimmung dieser Staaten aufgehoben werden kann. Dies ist auch stets von

der Reichsregierung, ausdrücklich vom Reichskanzler, anerkannt worden (Stenographischer Bericht des Reichstages vom 8. Mai 1880 S. 1269). Nur über Ausdehnung und Tragweite dieses Rechtes bestehen verschiedene Ansichten. Zunächst ist auf das Motiv zurückzugehen, welches bei Gewährung dieser Ausnahmestellung obgewaltet hat. Es sind hier nicht zolltechnische Gründe, wie bei den übrigen Zollausschlüssen, sondern volkswirthschaftliche Motive, welche im Interesse des Handels der Hansestädte diese Ausnahmestellung begründeten. Es sollte der grossartige Weltverkehr derselben, besonders ihr Zwischenhandel nicht beeinträchtigt, wenigstens demselben Zeit gegeben werden, sich in die neuen Verhältnisse einzurichten. Entschieden war eine Ausnahmestellung dieser Art als eine blos vorläufige gedacht, nur sollen die Hansestädte selbst über den richtigen Augenblick befinden, wo ihr Eintritt angezeigt sei. Es soll ihnen die volle Freiheit der Initiative überlassen bleiben, man soll abwarten, bis sie selbst ihren Einschluss in den Zollverein beantragen. Eine Rechtspflicht dies zu thun ist ihnen nicht auferlegt. Dieses Sonderrecht bezieht sich aber nicht auf das ganze Gebiet der beiden Staaten, sondern nur auf die Städte selbst, welche jedenfalls frei bleiben müssen, ausserdem aber noch auf einen dem Zwecke entsprechenden Bezirk ihres oder des umliegenden (fremden) Gebietes. Die Stadtbezirke selbst darf der Bundesrath nie ohne vorausgegangenen Antrag in das Zollgebiet hereinziehen (anders steht es mit einer neu hinzugekommenen Vorstadt wie St. Pauli), das eigene oder fremde umliegende Gebiet, welches bis jetzt exemt war, kann der Bundesrath ganz oder theilweise der Zollgrenze einverleiben. Nur darf er dabei nicht nach Willkür verfahren, sondern muss stets so viel Gebiet herauslassen, dass der Zweck der Vorschrift, die Erhaltung der Freihafenstellung, vollständig erreicht wird. Wenn aber eine der Hansestädte ihren Einschluss in das Reichszollgebiet selbst beantragt, so ist dazu nur ein Beschluss des Bundesrathes, kein Reichsgesetz nöthig, denn es handelt sich dabei nicht um Veränderung bestehenden Rechtes, sondern um Ausführung des grossen Grundsatzes des Artikel 33, dass Deutschland Ein Zoll- und Handelsgebiet bildet, von welchem Artikel 34 nur eine vorläufige Ausnahme macht. Nur wenn beim Zollanschlusse andere in den Bereich der Gesetzgebung gehörige Gegenstände neu geordnet werden oder eine Geldbewilligung nöthig ist, wird die Zustimmung des Reichstages erforderlich. So ist man im Jahre 1868 mit Lübeck, in neuester Zeit mit

Hamburg verfahren. Nachdem der Senat der freien Stadt Hamburg mit dem Reichskanzler am 25. Mai 1881 einen auf diesen Zweck gerichteten Vertrag abgeschlossen hatte, wurde der Antrag auf Eintritt Hamburgs beim Bundesrath gestellt und von diesem seine Aufnahme beschlossen, ohne dass dafür die Zustimmung des Reichstages eingeholt worden wäre. Diese war jedoch erforderlich, um die aus der Reichskasse zu gewährenden Geldbeiträge zur Ausführung dieses Zweckes zu bewilligen. (Reichsgesetz betreffend die Ausführung des Anschlusses der freien und Hansestadt Hamburg an das deutsche Zollgebiet vom 16. Februar 1882). Dazu kam noch eine gesetzliche Bestimmung im § 1, welche ebenfalls die Zustimmung des Reichstages erforderte, dahin lautend: »Auf das Freihafengebiet der Hansestadt Hamburg, welches durch den Antrag derselben auf Aufnahme in die gemeinsame Zollgrenze nicht berührt wird, findet Artikel 34 fortwährend Anwendung«; d. h. es darf daran nichts geändert werden, ohne einen von der Hamburger Regierung ausgehenden Antrag. (Vergl. Anm. am Ende des Paragraphen S. 167.)

Da der Grundsatz feststeht, dass normaler Weise das deutsche Reich Ein Zoll- und Handelsgebiet bildet, so ist auch die Hereinziehung eines nicht zu dem letzteren gehörigen Theiles des Reiches stets nur Ausführung einer gesetzlichen Bestimmung, also Verwaltungsmaassregel. Darum war auch der Bundesrath berechtigt, durch Bundesrathsbeschluss vom 8. December 1881 den Einschluss der Unterelbe in das deutsche Zollgebiet zu beschliessen, da die Elbe nach völkerrechtlichen Grundsätzen bis zu ihrer Mündung zum Souveränetätsgebiet des Reiches gehört. Selbst wenn frühere Landesgesetze etwas anderes bestimmt hätten, so müssten sie doch dem neueren Reichsrecht, auch in Form eines Bundesrathsbeschlusses, weichen. Dasselbe gilt von der Elbschiffahrtsakte vom 23. Juni 1821, welche in den deutschen Einzelstaaten nur als Landesgesetz gilt. Ein Einspruch wäre nur von Seiten Oesterreichs denkbar, wenn in den Elbschiffahrtsverträgen die Regel ausgesprochen wäre, dass die Elbe ausserhalb der Zollgrenze bleiben solle. Eine solche Bestimmung findet sich aber nirgends. Die behauptete »Auslandseigenschaft der Elbe« ist eine Illusion, die mit den Grundsätzen des Staats- und Völkerrechtes in Widerspruch steht[1].

---

[1] Vergl. darüber Laband, Staatsr. B. III. S. 269. Für die Befugniss des Bundesrathes Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung vom 8. Mai 1880 (Stenogr.

Während nach den Grundsätzen des Völkerrechtes das Souveränetätsgebiet des Reiches auch den Küstensaum des Meeres auf Kanonenschussweite von den Küsten umfasst (»terrae dominium definitur, ubi finitur armorum vis«, was jetzt regelmässig auf drei Seemeilen ausgedehnt wird), reicht das Zollgebiet nach Artikel 16 des Zollgesetzes vom 1. Juli 1869 nicht soweit: »Wo das Vereinsgebiet durch das Meer begrenzt wird, bildet die jedesmalige den Wasserspiegel begrenzende Linie die Zolllinie.« Abgesehen von den hier erörterten Ausnahmen, fällt überall die Zollgrenze des Reiches mit seiner staatlichen Souveränetätsgrenze zusammen.

Den wichtigsten Satz, welcher aus der Einheit des deutschen Zoll- und Handelsgebietes folgt, spricht der Artikel 33 Absatz 2 der Reichsverfassung folgendermaassen aus: »Alle Gegenstände, welche im freien Verkehre eines Bundesstaates befindlich sind, können in jeden anderen Bundesstaat eingeführt und dürfen in letzterem einer Abgabe nur insoweit unterworfen werden, als daselbst gleichartige inländische Erzeugnisse einer Steuer unterliegen.« Der Verkehr mit vereinsländischen sowie mit zollfreien oder verzollten ausländischen Waaren innerhalb des Vereinsgebietes ist grundsätzlich frei. Den Vereinsstaaten ist zwar nicht unbedingt verboten, Abgaben von Verbrauchsgegenständen zu erheben, aber sie sind darin sehr beschränkt. Von allen ausländischen Erzeugnissen, welche bei der Einfuhr mit mehr als 15 Silbergroschen Zoll für den Zentner belegt sind, darf keine weitere Abgabe irgendwelcher Art, sei es für Rechnung des Staates oder der Kommunen erhoben werden, jedoch mit Vorbehalt derjenigen inneren Steuern, welche in einem Vereinsstaate auf die weitere Verarbeitung oder auf andere Bereitungen aus solchen Erzeugnissen, ohne Unterschied des ausländischen, inländischen oder vereinsländischen Ursprunges allgemein gelegt sind. Hinsichtlich der ausländischen Erzeugnisse, welche nicht mehr als 15 Silbergroschen an Zoll für den Zentner zu entrichten haben, und hinsichtlich der inländischen Erzeugnisse, bleibt es den Einzelstaa-

---

Ber. S. 1269), Minister Hofmann in der Sitzung vom 10. Mai 1880 (Sten. Ber. S. 1294). Abgeordneter D. Marquardsen in der Sitzung vom 27. Mai 1881 (Stenogr. Bericht S. 1328 ff.), Laband, Staatsr. a. a. O. S. 262. Gegen dieselbe die Abgeordneten Delbrück in der Sitzung vom 8. Mai 1880 (Stenogr. Ber. S. 1264 ff.), vom 10. Mai 1880 (Stenogr. Ber. S. 1312), Dr. Wolfsohn in der Sitzung vom 8. Mai 1880 (Stenogr. Ber. 1273 ff.), Dr. Lasker in der Sitzung vom 10. Mai 1880 (Stenogr. Ber. S. 1307 ff.).

ten zwar freigestellt, die auf der Hervorbringung, Zubereitung oder dem Verbrauch von Erzeugnissen ruhenden inneren Steuern beizubehalten, zu verändern oder aufzuheben, sowie neue Steuern dieser Art einzuführen, jedoch sollen dergleichen Abgaben für jetzt nur auf bestimmte inländische und gleichnamige vereinsländische Erzeugnisse als Branntwein, Bier, Essig, Most, Wein u. s. w. gelegt werden dürfen (Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 Artikel 5 § 2). Bei allen Abgaben, welche im Bereiche der Vereinsländer nach der Bestimmung des Artikel 5 § 2 zur Erhebung kommen dürfen, muss eine gegenseitige Gleichmässigkeit der Behandlung dergestalt stattfinden, dass das Erzeugniss eines anderen Vereinsstaates unter keinem Vorwande höher oder in einer lästigeren Weise, als das inländische oder als das Erzeugniss der übrigen Vereinsstaaten besteuert werden darf (§ 3). Durch diese den Einzelstaaten zustehende Befugniss, auf gewisse Gegenstände Verbrauchssteuern zu legen, wird allerdings die Verkehrsfreiheit innerhalb des Zollgebietes einigermaassen modificirt, indem diejenigen Staaten, welche innere Steuern auf die Hervorbringung oder Zubereitung eines der bezeichneten Verbrauchsgegenstände gelegt haben, den gesetzlichen Betrag derselben bei der Einfuhr des Gegenstandes aus anderen Vereinsstaaten voll erheben lassen (§ 3ᵈ), sogenannte Uebergangssteuer; diese Staaten können bei der Ausfuhr des Gegenstandes nach anderen deutschen Staaten diese Steuer unerhoben lassen, bez. den gesetzlichen Betrag derselben ganz oder theilweise zurückerstatten, doch dürfen solche Ausfuhrvergütungen nie die Natur von Ausfuhrprämien annehmen.

Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangsabgaben dürfen von den Einzelstaaten nie erhoben werden. Ebenso kann der Erlass von Ausfuhr- und Einfuhrverboten nie von Seiten der Einzelstaaten, sondern nur von Seiten des Reiches erfolgen. Nur in Betreff der Maassregeln gegen Viehseuchen giebt ein besonderes Reichsgesetz betreffend die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen vom 23. Juni 1880 den Einzelstaaten gewisse derartige Befugnisse, doch dürfen im Verhältnisse von einem deutschen Staate zum anderen keine hemmenderen Einrichtungen getroffen werden, als unter gleichen Verhältnissen den inneren Verkehr des Staates treffen, welcher sie anordnet.

Anmerkung betreffend die Sonderstellung der Hansestädte nach Artikel 34 der Reichsverfassung. Die Frage nach der Bedeutung und Tragweite dieses Artikels ist namentlich bei dem Zoll-

anschlusse Hamburgs im Jahre 1881 in der Presse, wie im Reichstag lebhaft verhandelt worden. H. v. Treitschke, Der letzte Akt der Zollvereinsgeschichte, in den preussischen Jahrbüchern B. XLV S. 626 ff. Die St. Pauli-Frage und die Verlegung der Zollgrenze an der Elbe vom rechtlichen Standpunkte aus in den preussischen Jahrbüchern B. XLIV S, 494 ff. Sehr ausführlich über die geschichtliche, volkswirthschaftliche und rechtliche Seite der Frage G. Tuch, Sonderstellung und Zollanschluss Hamburgs, in Schmollers Jahrbüchern für Gesetzgebung B. VI S. 113 ff., woselbst auch die ganze Literatur angegeben ist. Reiches Material findet sich besonders in den Reichstagsverhandlungen in den Sitzungen vom 1. Mai 1880 (Sten. Bericht S. 1071 ff.), 8. und 10. Mai 1880 (Sten. Ber. S. 1264 ff.), 17. und 18. März 1881 (Sten. Bericht S. 339 ff.), 23. und 24. März 1881 (Sten. Bericht S. 471 ff.), 28. November 1881 (Sten. Bericht S. 37 ff.), 20. und 21. Januar 1882 (Sten. Bericht S. 777 ff.). Ueber die Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft finden sich ausführliche Mittheilungen bei Tuch a. a. O. Der Artikel 34 stand in der angegebenen Fassung schon in der norddeutschen Bundesverfassung. Da er entschieden eine Vorschrift der Verfassung enthält, »durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in dem Verhältniss zur Gesammtheit festgestellt sind«, so ist er unzweifelhaft mit unter den Schutz des Artikel 78 Absatz 2 der Reichsverfassung getreten. Das Recht der Hansestädte stellt sich als ein Reservatrecht derselben nach der Reichsverfassung dar, jedoch mit der Eigenthümlichkeit, dass dasselbe nicht zugleich unter die Regel des Artikel 78 Absatz 1 fällt, wie die übrigen Sonderrechte, deren Beseitigung immer zugleich als eine Veränderung der Verfassung erscheint, während aus den oben entwickelten Gründen das Sonderrecht der Hansestädte einfach durch einen Bundesrathsbeschluss beseitigt werden kann, wenn nur die betreffende Hansestadt ihre Zustimmung ertheilt hat. Am bestrittensten ist, wieweit der territoriale Umfang dieser privilegirten Sonderstellung reicht. Soviel steht fest, dass nicht das gesammte Staatsgebiet der genannten Staaten daran theil nimmt. Nach der richtigen Auffassung müssen jedenfalls die Städte selbst, d. h. die eigentlichen Stadtbezirke, wie sie zur Zeit des Erlasses der Reichsverfassung bestanden (also nicht neu seitdem einverleibte Vorstädte) exemt bleiben, während in Betreff des umliegenden Gebietes Zweckmässigkeitsgründe dem Ermessen des Bundesrathes einen gewissen Spielraum lassen. Nur muss stets soviel von dem eigenen oder fremden umliegenden Gebiete freigelassen werden, dass die Freihafenstellung nicht beeinträchtigt oder gar unmöglich gemacht wird. Diese Auslegung muss freilich das Wort »Hansestädte« im Artikel 34 in einem doppelten Sinne nehmen. »Die Hansestädte Bremen und Hamburg mit einem dem Zwecke entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes bleiben ausserhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenzen«, heisst die Städte selbst im Sinne von Stadtbezirken, während die letzten Worte »bis sie ihren Einschluss in dieselbe beantragen« sich offenbar nur auf die Staaten, d. h. auf die Staatsregierungen der beiden hanseatischen Republiken beziehen können. Es ist dies zwar eine Schwierigkeit, die mit der unklaren Fassung des Artikel 34 zusammenhängt, die sich aber aus der früheren

Stellung der Städte zu ihrem Landgebiete geschichtlich erklärt. Nach der früheren Verfassung waren die Städte zugleich die herrschenden Gemeinwesen, während das dazugehörige Gebiet nur als ein beherrschtes Unterthanenland erschien. In Erinnerung an diese staatsrechtliche Stellung ist dieser Artikel 34 noch gefasst. Die Städte selbst, als die Bezirke der Stadtgemeinden, müssen frei bleiben, bis sie selbst, als die herrschenden Stadtgemeinden, ihren Einschluss beantragen. Jedenfalls kann das Wörtchen »mit« nur im kopulativen Sinne verstanden werden, d. h. die Stadtbezirke und noch etwas anderes dazu. Vgl. darüber G. Meyer, Verwaltungsrecht Th. II S. 305. Zorn, Staatsr. a. a. O. S. 258. Derselbe im Rechtslex. B. III S. 378. Gegen diese Ansicht besonders Laband a. a. O. S. 260.

§ 302.

4) Zuständigkeit des Reiches und der Einzelstaaten auf dem Gebiete des Zollwesens.

Ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet ist ohne übereinstimmende Gesetzgebung über Eingangs- und Ausfuhrabgaben, sowie über die Durchfuhr von Waaren nicht denkbar. Darum legt die Reichsverfassung die Gesetzgebung über das Zollwesen dem Reiche bei, mit vollständigem Ausschluss der Einzelstaaten. Die Zollgesetzgebung wird, wie die Reichsgesetzgebung überhaupt durch Bundesrath und Reichstag ausgeübt. Aber nicht bloss die eigentliche Gesetzgebung, auch das Verordnungsrecht ist den Einzelstaaten auf diesem Gebiete entzogen und steht dem Reiche zu. Sein Organ dafür ist der Bundesrath, welcher an die Stelle der Generalkonferenzen des ehemaligen Zollvereins getreten ist. Der vom Reichstage und Bundesrathe gemeinsam zu handhabenden Gesetzgebung wird das Recht des Bundesrathes gegenübergestellt, kraft dessen derselbe über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, auf dem Gebiete des Zollwesens und der Verbrauchssteuern, zu beschliessen hat. Auch bei den Abstimmungen hierüber gilt der Grundsatz, dass im Falle von Meinungsverschiedenheiten im Bundesrathe die Stimme des Präsidiums, d. h. Preussens, den Ausschlag giebt, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Ausserdem geben viele Zoll- und Steuergesetze dem Bundesrathe weitgehende Ermächtigungen in Betreff solcher Vorschriften, welche an sich nur gesetzlich geregelt werden könnten. Während so das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht auf diesem Gebiete den Einzelstaaten ganz entzogen ist, ist dagegen

die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern Sache der Einzelstaaten geblieben. In dieser Beziehung hat man sich ganz den vorhandenen Zuständen des Zollvereines angeschlossen. Darnach besitzen aber nicht alle Einzelstaaten dies Recht, sondern nur diejenigen, welche dasselbe bisher, d. h. vor ihrem Eintritt in den norddeutschen Bund bez. das deutsche Reich besessen haben; denn schon zu Zeiten des Zollvereines hatten einzelne Staaten ihre Zollverwaltung an Preussen abgetreten, wie z. B. Waldeck und Lippe, andere waren zu einer gemeinsamen Verwaltung ihrer Steuern zusammengetreten wie die thüringischen Staaten zum sogenannten thüringischen Zoll- und Handelsverein (Verträge vom 10. Mai 1833, vom 20. November 1852, vom 27. Juni 1864). An diesen Verhältnissen hat die Verfassung des norddeutschen Bundes und des deutschen Reiches nichts geändert.

Während auf anderen, zur Kompetenz des Reiches gehörigen Gebieten das Reich durch eigene Behörden verwaltet, wie z. B. auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens, hat das Reich auf dem Gebiete des Zollwesens keine eigenen Direktivbehörden, sondern überlässt die laufende Zoll- und Steuerverwaltung lediglich den Landesbehörden, deren Kontrolle es sich vorbehält. Auch steht den Einzelstaaten selbst die Organisation dieser Behörden zu, wobei nur gewisse allgemeine, vom Reiche vorgeschriebene Grundsätze eingehalten werden müssen. Den Direktivbehörden der Einzelstaaten steht die Befugniss zu, Instruktionen an die untergeordneten Landesbehörden zu erlassen, doch müssen sich dieselben innerhalb der Reichsgesetze und der vom Bundesrathe erlassenen allgemeinen Vorschriften halten.

Die Erhebung und Verwaltung der Zölle findet durch Landesbehörden, aber nach Maassgabe der reichsgesetzlichen Vorschriften statt. Damit letztere eingehalten werden, steht dem Reiche eine umfassende Kontrolle zu. Diese wird durch Beamte ausgeübt, welche der Kaiser, nach Vernehmung des Bundesrathsausschusses für Zoll- und Steuerwesen, ernennt. Die den Zoll- und Steuerämtern beigeordneten sind die Stationskontrolleure, die den Direktivbehörden beigeordneten sind die Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern. Diese Reichskontrollbeamten, welche als »Wächter der Reichsgesetze, als Vertreter der finanziellen und volkswirthschaftlichen Interessen des Reiches« figuriren, haben keine zwingende Amtsgewalt, sind in keiner Beziehung Vorgesetzte der Landesbe-

hörden, sondern haben nur das Recht und die Pflicht, von dem Verfahren der Landesbehörden stets die genaueste aktenmässige Kenntniss zu nehmen. Gelingt es ihnen nicht, die Beseitigung der von ihnen wahrgenommenen Mängel und Unregelmässigkeiten bei den Landesbehörden zu bewirken, so haben sie sich an den Bundesrath zu wenden, welcher über die von denselben zur Anzeige gebrachten Mängel endgültig zu entscheiden und deren Beseitigung zu bewirken hat.

Die Gerichtsbarkeit in Zollsachen steht allen Einzelstaaten innerhalb ihres Gebietes zu, selbst denen, die keine eigene Zollverwaltung haben, womit auch das Begnadigungsrecht in Betreff solcher Strafen verbunden ist, welche von ihren eigenen Gerichten erkannt sind. Sämmtliche Einzelstaaten sind indessen zu gemeinsamer Ausübung der Strafrechtspflege verbunden, sämmtliche Gerichte, Staatsanwaltschaften, Polizeibehörden haben als die Organe einer und derselben Strafgewalt zu handeln.

Der Ertrag der Zölle fliesst in die Reichskasse, ihre Erhebung geschieht durch die Einzelstaaten für das Reich, an welches sie die erhobenen Beiträge abzuliefern haben. Dieser Ertrag besteht aus den gesammten von den Zöllen und den übrigen Abgaben aufgekommenen Einnahmen. Hinsichtlich der Erhebungs- und Verwaltungskosten findet keine Gemeinschaft statt, vielmehr übernimmt jede Regierung alle in ihrem Gebiete vorkommenden Erhebungs- und Verwaltungskosten; nur einzelne Kosten sind durch besondere gesetzliche Bestimmungen auf das Reich übernommen. So hat man sich hinsichtlich desjenigen Theiles des Bedarfes, welcher an gegen das Ausland gelegenen Grenzen und innerhalb des dazu gehörigen Grenzbezirkes für die Zollerhebungs- und Aufsichts- und Kontrollbehörden und Zollschutzwachen erforderlich ist, über Pauschsummen vereinigt, welche von den jährlich aufkommenden Bruttoeinnahmen an Zollgefällen abzuziehen sind. »Die Festsetzung derselben beruht auf einer langjährigen, im Zollverein ausgebildeten und auf das Reich übergegangenen Staatspraxis.« (Delbrück.) Die für jeden Grenzstaat festgestellte Pauschsumme hat ihre Grundlage in der Organisation der Zollerhebungsstellen und Schutzeinrichtungen an der Grenze. Diese Organisation ist daher nicht wie die der Zollstellen im Innern dem Ermessen des Einzelstaates überlassen, sondern unterliegt der Beschlussnahme des Bundesrathes. Solchen Staaten, welche einen im Verhältnisse zum Flächeninhalt und zur Bevölkerung

des Landes besonders hohen Aufwand an Grenzzollverwaltungskosten zu tragen haben, wird ein mit Rücksicht auf die konkreten Umstände zu bemessender Zuschuss zur Pauschsumme gewährt. Somit vergütet das Reich den Einzelstaaten durch die Pauschsumme und die Zuschüsse gewisse Leistungen, welche dieselben in seinem Interesse zu verrichten haben. Die Feststellung der von den einzelnen Staaten abzuliefernden Beträge erfolgt nach Artikel 39 der Reichsverfassung durch den Bundesrath in folgender Weise: »Die von den Erhebungsbehörden der Bundesstaaten nach Ablauf eines jeden Vierteljahres aufzustellenden Quartalextrakte und die nach dem Jahres- und Bücherabschlusse aufzustellenden Finalabschlüsse über die im Laufe eines Vierteljahres bez. während des Rechnungsjahres fällig gewordenen Einnahmen an Zöllen und nach Artikel 38 zur Reichskasse fliessenden Verbrauchssteuern werden von den Direktivbehörden der Bundesstaaten, nach vorangegangener Prüfung, in Hauptübersichten zusammengestellt, in welchen jede Abgabe gesondert nachzuweisen ist, und es werden diese Uebersichten an den Ausschuss des Bundesrathes für das Rechnungswesen eingesandt. Der letztere stellt auf Grund dieser Uebersichten von drei zu drei Monaten den von der Kasse jedes Bundesstaates der Reichskasse schuldigen Betrag vorläufig fest und setzt von dieser Feststellung den Bundesrath und die Bundesstaaten in Kenntniss, legt auch alljährlich die schliessliche Feststellung jener Beträge mit seinen Bemerkungen dem Bundesrathe vor. Der Bundesrath beschliesst über diese Feststellung.«

§ 303.

B) Reichsverbrauchssteuern.

Im Gegensatz zu den Grenzzöllen, welche von ausländischen Waaren erhoben werden, lasten die Verbrauchssteuern auf Gegenständen des Verbrauchs, welche im Inlande gewonnen werden. Schon zu Zeiten des Zollvereins fand in Betreff verschiedener solcher Abgaben eine auf Vereinbarung beruhende Gemeinschaft statt. Durch die Verfassung des norddeutschen Bundes wurde die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins, Biers und aus Rüben und anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups der Bundesgesetzgebung unterstellt und die Einnahmen aus diesen Abgaben den Bundeskassen zugewiesen. Durch die Reichsver-

verfassung wurden die auf Salz, Tabak und inländischen Zucker gelegten Steuern zu Reichssteuern erklärt, dagegen wurden die im norddeutschen Bunde geltenden Grundsätze über die Besteuerung von Branntwein und Bier nur auf Südhessen ausgedehnt, während in Bayern, Württemberg und Baden die Besteuerung dieser Gegenstände der Landesgesetzgebung, die erzielten Einnahmen der Landeskasse vorbehalten worden sind. So sind nur die Steuern auf Salz, Tabak und Zucker im ganzen Reichsgebiete Reichssteuern, während in Betreff der Branntwein- und Biersteuer die norddeutschen Staaten, den drei süddeutschen gegenüber, eine engere Branntwein- und Biersteuergemeinschaft bilden. Durch diese Verschiedenheit der Besteuerung dieser Gegenstände ist die Erhebung von Uebergangssteuern begründet, wenn derartige Verbrauchsartikel aus der norddeutschen Steuergemeinschaft in einen der süddeutschen Staaten übergehen, oder umgekehrt. Soweit die genannten Steuern den Charakter von Reichssteuern haben, steht die Gesetzgebung lediglich dem Reiche zu, die Erhebung ist dagegen, wie bei den Zöllen, Sache der Einzelstaaten, soweit sie dieselbe bisher gehabt haben. Der Ertrag fliesst in die Reichskasse. Bei Berechnung der abzuliefernden Summen kommen nach der Reichsverfassung in Abzug: »Die auf Gesetzen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften beruhenden Steuervergütungen und Ermässigungen, die Rückerstattung für unrichtige Erhebungen und gewisse Erhebungs- und Verwaltungskosten, deren Höhe bei den einzelnen Abgaben verschieden bestimmt ist.« Die Pflicht zur Entrichtung der Steuer liegt dem Producenten ob. Da diese Steuern aber eigentlich auf dem Verbrauche ruhen und nur den Konsumenten treffen sollen, so findet für solche Gegenstände, für welche die Verbrauchssteuer gezahlt ist, dann eine Rückerstattung der Steuer statt, wenn dieselben ins Ausland ausgeführt werden, sogen. Ausfuhrvergütungen.

Die einzelnen Verbrauchssteuern sind folgende:

a) Die Salzsteuer[1]. Schon die const. de regalibus von 1158, wie die goldene Bulle erklären die Gewinnung des Salzes für ein Regal; seit dem XVI. Jahrhundert nahmen die Landesherren auch den Verkauf des Salzes als Monopol in Anspruch. Das Salz-

[1] v. Aufsess, Art. »Salzsteuer« im Rechtslex. B. III. S. 525 ff. H. A. Zachariä, Ueber Regalien überhaupt und das Salzregal in Deutschland insbesondere, in der Zeitschr. für deutsches Recht B. XIII. S. 319 ff. Böhlau, de regalium notione et de salinarum jure regali commentarii. 1855.

monopol bestand auch in den meisten Staaten des Zollvereins. Durch einen Vertrag der Zollvereinsstaaten vom 8. Mai 1867 wurde das Salzmonopol aufgehoben und an dessen Stelle eine Steuer gesetzt, welche durch specielle Gesetze für den norddeutschen Bund und die süddeutschen Staaten übereinstimmend geregelt wurde. (Bundesgesetz vom 12. Oktober 1867 betreffend die Erhebung einer Abgabe von Salz.) Gegenstand der Besteuerung ist nur das Salz, soweit es dem menschlichen Verbrauche im Inlande dient. Steuerfrei ist das Salz, welches ins Ausland ausgeführt wird oder zu landwirthschaftlichen oder gewerblichen Zwecken bestimmt ist (Denaturirung). Zur Entrichtung verpflichtet ist der Salzproducent. Die Produktion findet unter staatlicher Kontrolle statt. Der gesammte Ertrag fliesst in die Reichskasse. Die Erhebung erfolgt durch die Einzelstaaten. Als Erhebungs- und Verwaltungskosten kommen die Kosten in Abzug, welche zur Besoldung der mit Erhebung und Kontrollirung dieser Steuer auf den Salzwerken beauftragten Beamten von den einzelnen Staaten aufgewendet werden.

b) Die Tabakssteuer[1]. Seitdem der Gebrauch des Tabaks in Europa aufgekommen ist, wurde dieses Genussmittel stets als ein zur Besteuerung besonders geeignetes Objekt angesehen. Die Besteuerung erfolgte bald in Form von Grenzzöllen und Verbrauchsabgaben, bald in Form des Monopols. Letzteres hat auch in Preussen im vorigen Jahrhundert bestanden, ist aber seit dem Tode Friedrich's des Grossen wieder aufgehoben. Bei der Durchführung der Finanzreform 1818/19 wurde der ausländische Tabak einem Grenzzolle, der inländische einer Gewichtssteuer unterworfen, welche später in eine Besteuerung nach dem Umfange und der Qualität der mit Tabak bebauten Bodenfläche umgewandelt wurde (1828). Diese preussische Art der Tabaksbesteuerung kam nach und nach in den norddeutschen Staaten zur Annahme, während die süddeutschen Staaten den inländischen Tabaksbau steuerfrei liessen. Erst nach Wiederherstellung des Zollvereins erfolgte durch das Zollvereinsgesetz vom 26. Mai 1868 eine einheitliche Regelung der Tabakssteuer, welche durch das Reichsgesetz betreffend die Besteuerung des Tabaks vom 16. Juli 1879 abermals eine tiefgreifende Aenderung erfahren hat. Darnach erfolgt die Besteuerung des aus-

[1] v. Aufsess, Art. »Tabakssteuer« im Rechtslex. B. III. S. 845 ff. J. Pierstorff, Entwickelung der Tabakssteuergesetzgebung in Deutschland seit Anfang dieses Jahrh., in Conrad's Jahrb. der Nationalökonomie und Statistik. B. XXXIII. S. 332 ff. G. Meyer a. a. O. S. 339 ff.

ländischen Tabaks in Form eines Grenzzolles, die des im Inlande gewonnenen, welcher zum Verkaufe im deutschen Zollgebiete bestimmt ist, ist dagegen regelmässig einer Besteuerung nach dem Gewichte unterworfen (100 Kilogramm 45 Mark), welches derselbe im fermentirten oder getrockneten, fabrikationsreifen Zustande hat. Für Tabakspflanzungen auf Grundstücken von weniger als vier Ar Flächengehalt findet die Besteuerung nach der Bodenfläche statt Steuerpflichtig ist der Tabakspflanzer; bei dem nach dem Gewichte versteuerten Tabak geht die Steuerpflicht in Folge der erstmaligen Veräusserung auf den Käufer oder sonstigen Erwerber über, wobei aber der bisherige Verpflichtete so lange solidarisch verhaftet bleibt, bis er seiner Haftung von der Steuerbehörde ausdrücklich entbunden ist. Eine Rückerstattung der Steuer findet statt, wenn Tabak oder Tabaksfabrikate in das Zollausland ausgeführt werden, eine Stundung bei Aufnahme des Tabaks in zollfreie Niederlagen. Die Erhebung der Tabakssteuer erfolgt durch die Einzelstaaten, der Ertrag fliesst in die Reichskasse. Die in Abrechnung zu bringenden Erhebungskosten werden durch Bundesrathsbeschluss festgestellt.

c) Die Zuckersteuer[1]. Während der vom Auslande eingehende Zucker stets einem Eingangszolle unterworfen war, hat sich die Besteuerung des im Inlande gewonnenen Zuckers erst entwickelt, seitdem die Bereitung des Zuckers aus Runkelrüben grössere Dimensionen annahm. Im Jahre 1841 verpflichteten sich die Zollvereinsstaaten, gemeinsame Grundsätze über die Besteuerung des Runkelrübenzuckers gesetzlich einzuführen. So wurden Normen vereinbart, welche in den Einzelstaaten als Landesgesetz angenommen wurden. (In Preussen die Verordnung betreffend die Besteuerung des im Inlande erzeugten Rübenzuckers vom 7. August 1846.) Darauf folgte eine Reihe weiterer Vereinbarungen unter den Zollvereinsstaaten, welche durch den Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 aufrecht erhalten wurden. Nach der Wiederherstellung des Zollvereins im Jahre 1867 ist die Zuckerbesteuerung geregelt worden, besonders durch das Zollvereinsgesetz betreffend die Besteuerung des Zuckers vom 26. Juni 1869, neben welchem noch

[1] v. Aufsess, Art. »Rübenzuckersteuer« im Rechtslex. B. III. S. 486 ff. v. Kaufmann, Die Zuckerindustrie in ihrer wirthschaftlichen und steuerfiskalischen Bedeutung für die Staaten Europas. 1878. F. G. Schulze, Die deutsche Zuckerfrage mit besonderer Beziehung auf die Runkelrübenzuckerfabrikation. Jena 1850. G. Meyer a. a. O. S. 344.

manche auf älteren Vereinbarungen und Verträgen beruhende Vorschriften fortbestehen (Delbrück a. a. O. S. 16). Gegenstand der Besteuerung ist die Fabrikation von Zucker aus Runkelrüben. Die Steuer wird nach Maassgabe der zur Zuckerbereitung verwandten Rüben erhoben (80 Pf. vom Zentner roher Rüben). Die Steuerpflicht ruht auf dem Fabrikbesitzer. Eine Rückerstattung der Steuer wird bei der Ausfuhr in das Zollausland gewährt (Reichsgesetz vom 7. Juli 1883). Die Erhebung der Zuckersteuer findet durch die Einzelstaaten statt, der Ertrag derselben fliesst in die Reichskasse. Die in Abzug zu bringenden Erhebungskosten werden durch Beschluss des Bundesrathes festgestellt.

d) Die Branntweinsteuer[1]. Der Branntwein war schon seit dem XVI. Jahrhundert ein Gegenstand der Besteuerung, welche in ihrer Form mehrfach gewechselt hat. Zuerst richtete sie sich nach der Menge des bereiteten Getränkes, dann nach der des verarbeiteten Rohmateriales, später nach der Grösse der zur Branntweingewinnung verwendeten Destillirblase, sogen. Blasenzins. Die neuere Erhebungsform in Preussen richtete sich nach Maassgabe des Raumes der Maischgefässe. Letztere wurde vertragsmässig auf die norddeutschen Staaten übertragen und 1867 in den neuen Provinzen eingeführt. Die Verfassung des norddeutschen Bundes machte die Branntweinsteuer zu einem Gegenstande der Bundesgesetzgebung und überwies die Einnahmen aus derselben der Bundeskasse. Eine einheitliche Regelung der Branntweinsteuer ist bis auf den heutigen Tag nicht erfolgt. Die Erhebung der Branntweinsteuer erfolgt daher wesentlich nach Landesgesetzen, welche in Preussen erlassen nnd in den anderen Staaten eingeführt sind. Dieselben haben aber virtuell die Bedeutung von Reichsgesetzen, indem sie durch die Landesgesetzgebung nicht abgeändert werden können.

Bei der Gründung des deutschen Reiches sind Bayern, Württemberg und Baden von der Kompetenz des Reiches in Betreff der Branntweinsteuer eximirt geblieben, sie haben in Betreff derselben ihr eigenes Gesetzgebungsrecht behalten und die Einnahmen derselben fallen in die Landeskasse. Diesen drei süddeutschen Staaten gegenüber bilden alle übrigen deutschen Staaten eine Branntweinsteuergemeinschaft. Für diese enthält, abgesehen von

[1] v. Aufsess, Art. »Branntweinsteuer« im Rechtslex. B. I. S. 414 ff. Stammler, Ges. betr. die Besteuerung des Branntweins vom 8. Juli 1868. 2. Aufl. 1882. G. Meyer a. a. O. S. 350.

zahllosen Verordnungen und Erlassen, die wichtigsten Bestimmungen das Gesetz vom 8. Juli 1868 betreffend die Besteuerung des Branntweins. Gegenstand der Besteuerung ist die Fabrikation von Branntwein, welcher zum menschlichen Genusse im Gebiete der Branntweinsteuergemeinschaft bestimmt ist. Eine Rückerstattung der gezahlten Steuer findet statt bei Ausfuhr des Branntweins und bei Verwendung desselben zu gewerblichen Zwecken (Denaturirung). Die Erhebung der Steuer erfolgt theils nach Maassgabe des Raumes der verwendeten Gefässe (Maischbottigsteuer) theils nach Maassgabe des verbrauchten Materials (Branntweinmaterialsteuer). Die Steuerpflicht liegt dem Brenner ob. Die Erhebung erfolgt durch die Einzelstaaten. Der Ertrag fliesst in die Reichskasse. Als Erhebungskosten dürfen fünfzehn Prozent der Gesammteinnahmen in Abzug gebracht werden.

e) Die Biersteuer[1]. Die Besteuerung des Bieres fand früher nach Maassgabe des gewonnenen Erzeugnisses statt (Ungeld, Ziese). Seit 1787 wurde in Preussen dagegen die Steuer nicht mehr vom Getränke selbst, sondern von dem zur Herstellung desselben verwendeten Malze erhoben. Diese Besteuerungsform wurde in Preussen beibehalten und kam vertragsmässig in einem grossen Theile der Bundesstaaten zur Geltung. Durch die norddeutsche Bundesverfassung wurde die Besteuerung des Bieres zur Sache der Bundesgesetzgebung gemacht. Bei Gründung des deutschen Reiches blieben Bayern, Baden und Württemberg auch in Betreff der Biersteuer von der Zuständigkeit des Reiches eximirt. Die übrigen Staaten bilden eine Biersteuergemeinschaft, in welcher durch das Reichsgesetz vom 31. Mai 1872 die Erhebung der Biersteuer einheitlich geregelt worden ist. Die Besteuerung erfolgt nach der Maassgabe des verbrauchten Rohmaterials und zwar nach dem Nettogewichte desselben. Die Steuerpflicht liegt dem Brauer ob, welcher die Steuer vor Beginn der Einmaischung zu entrichten hat. Für die Erhebung werden auch hier fünfzehn Prozent der Gesammteinnahme in Abzug gebracht.

---

[1] v. Aufsess, Art. Biersteuer im Rechtslex. B. I. S. 384 ff. Derselbe, Die Zölle und Verbrauchssteuern des deutschen Reiches. Leipzig 1873. S. 83 ff. Appelt, Die Brausteuerreichsgesetzgebung. Leipzig 1876. Dr. K. Birnbaum, Die Erhebung der Braumalzsteuer. Karlsruhe 1885. G. Meyer a. a. O. S. 346.

§ 304.

C) Andere Reichssteuern.

a) Die Wechselstempelsteuer[1]. Dieselbe wurde im norddeutschen Bunde als Bundessteuer eingeführt (Bundesgesetz betreffend die Erhebung einer Wechselstempelsteuer im norddeutschen Bunde vom 10. Juni 1869). Nach Gründung des deutschen Reiches wurde sie auch auf die süddeutschen Staaten und Elsass-Lothringen ausgedehnt und durch ein Reichsgesetz vom 4. Juni 1879 den neuen Währungsverhältnissen angepasst. Was das Steuerobjekt anbetrifft, so unterliegen dieser Steuer, als einer »die Besitzveränderung von in wechselmässige Form gekleideten Schuldforderungen treffenden Verkehrssteuer«, alle im Herrschaftsgebiete der deutschen Reichsgesetzgebung vor sich gehenden Verkehrsakte in Wechseln (Landgraf a. a. O.). Den Wechseln gleichgestellt sind Zahlungsversprechen auf Ordre und Anweisungen, welche von Kaufleuten auf Kaufleute ausgestellt werden. Die Höhe der Steuer richtet sich nach dem Betrage des Wechsels oder der anderweiten steuerpflichtigen Urkunde. Der Ertrag der Steuer fliesst in die Reichskasse. Jedem Bundesstaate werden aber als Aequivalent für die Thätigkeit seiner Behörden bei Ausführung des Gesetzes von den in seinem Gebiete erzielten Einnahmen zwei Prozent aus der Reichskasse gewährt.

b) Steuer von Aktien, Renten und Schuldverschreibungen, Schlussnoten, Lotterieloosen und Rechnungen[2]. Da der Verkehr mit Werthpapieren und der sogenannte Börsenverkehr in den deutschen Einzelstaaten nirgends besteuert war, so suchte das Reichsgesetz vom 1. Juli 1881 die Erhebung von Reichsstempelabgaben betreffend auch diesen, als Besteuerungssobjekt, zu treffen und die auf ihn, in Form einer Stempelsteuer gelegte Abgabe für die Reichskasse zu verwerthen. Die Steuer liegt auf Aktien, Renten und Schuldverschreibungen, Schlussnoten, Rechnungen und Lotterielosen. Bei Aktien, Renten und Schuldverschreibungen wird die Steuer von inländischen Werthpapieren bei deren Aus-

[1] Landgraf, Art. Wechselstempel in Rechtslex. B. III. S. 1293 ff. Hoyer, Kommentar zum Wechselstempelsteuergesetze. Berlin 1871. G. Meyer a. a. O. S. 356 ff.

[2] Reichsgesetz betr. die Erhebung von Reichsstempelabgaben vom 1. Juli 1881. Kommentare von Krökel. Berlin 1883, von Freudenstein. 2. Aufl. Minden 1883. G. Meyer a. a. O. S. 359.

gabe entrichtet, bei ausländischen vom ersten Rechtsgeschäfte, welches im Reichsgebiete vorgenommen wird. Bei Schlussnoten und Rechnungen bildet die Ausstellung derselben den Gegenstand der Besteuerung, bei Lotterielosen die Veranstaltung öffentlicher Lotterien oder Ausspielungen im Reichsgebiete, der im Reichsgebiete stattfindende Vertrieb der Loose oder der Ausweisungen über Spieleinlagen von ausländischen öffentlichen Lotterien oder Ausspielungen. Die Pflicht zur Steuerentrichtung liegt im ersten Falle dem Veranstalter der Lotterie oder Ausspielung, im letzten demjenigen ab, der die ausländischen Loose oder Ausweisungen über Spieleinlagen in das Reichsgebiet einführt oder empfängt (§§ 12 und 14 des Gesetzes). Der Ertrag dieser Steuer fliesst in die Reichskasse nach Abzug der Erhebungs- und Verwaltungskosten, für welche jedem Staate zwei Prozent seiner Einnahme zu Gute gerechnet werden.

c) Die Spielkartensteuer. Spielkarten unterlagen in Preussen und anderen deutschen Staaten längst der Besteuerung. Durch das Reichsgesetz betreffend die Spielkartenstempelsteuer vom 3. Juli 1878 ist dieselbe zur ausschliesslichen Reichssteuer gemacht, und zwar in der Form einer Stempelsteuer. Die Steuer wird nicht von dem Konsumenten eingezogen, sondern von dem Fabrikanten oder von dem, welcher Spielkarten ins Reichsgebiet einführt. Die Erhebung erfolgt durch die Einzelstaaten für die Reichskasse, welchen fünf Prozent der Einnahme für Erhebungs- und Verwaltungskosten vergütet werden.

d) Steuer der Banken. Nach dem Reichsbankgesetze vom 14. März 1875 § 9 haben alle Notenbanken, deren Notenumlauf ihren Baarvorrath und den ihnen zugewiesenen steuerfreien Betrag übersteigt, von dem Ueberschusse eine Steuer von jährlich fünf Prozent an die Reichskasse zu entrichten. Die Abgabe, welche die Reichsbank ausserdem als Quote ihres Reingewinns an die Reichskasse zu zahlen hat, wird anderwärts besprochen werden (unter Bankwesen).

§ 305.

D) Beiträge der Einzelstaaten, besonders Matrikularbeiträge.

In einem zusammengesetzten Staate ist ein zweifaches Finanzsystem möglich. Die Centralgewalt wendet sich zur Beschaffung der ihr für Aufgaben nöthigen Geldmittel entweder unmittelbar an

die einzelnen Unterthanen oder fordert Beiträge von den Einzelstaaten, indem sie es diesen überlässt, wie sie dieselben aufbringen wollen. (Gegensatz des gemeinen Pfennigs zu den Römermonaten im älteren deutschen Reiche.) Im Finanzwesen des heutigen deutschen Reiches sind beide Systeme vereinigt. Das Reich legt den einzelnen Reichsbürgern unmittelbar Zölle, Verbrauchs- und Verkehrssteuern auf, fordert aber auch, unter dem Namen von Matrikularbeiträgen, von den Einzelstaaten Geldbeiträge, welche aber nicht wie im ehemaligen deutschen Bunde als Gesellschaftsbeiträge, sondern als Steuern anzusehen sind, welche das deutsche Reich, kraft seiner Finanzgewalt, den ihm untergeordneten Einzelstaaten auferlegt. Dieselben sollten aber nach der ursprünglichen Absicht der norddeutschen Bundes- wie der deutschen Reichsverfassung nur provisorisch und nur subsidiär sein. »Insoweit die gemeinschaftlichen Ausgaben durch die gemeinschaftlichen Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der Einzelstaaten nach Maassgabe der Bevölkerung aufzubringen« (Artikel 70 der Reichsverfassung). Aus diesen Worten geht deutlich hervor, dass man bei Gründung der norddeutschen Bundes- und der deutschen Reichsverfassung offenbar von der Ansicht ausging, einerseits, dass Matrikularbeiträge nur aushülfsweise zu erheben seien, wenn die sogenannten gemeinschaftlichen oder eigenen Einnahmen des Reiches nicht ausreichen, andererseits, dass das Institut der Matrikularbeiträge überhaupt nur solange beibehalten werden sollte, bis der ganze Bedarf des Reiches durch einzuführende Reichssteuern gedeckt werden könnte. Von dieser ursprünglichen, im Geiste einer einheitlichen Reichsverfassung gedachten Auffassung ist man später abgegangen, indem man das provisorische Institut der Matrikularbeiträge zu einem dauernden gemacht hat. Dies ist geschehen durch § 8 des Reichsgesetzes betreffend den Zolltarif des deutschen Zollgebietes und den Ertrag der Zölle und der Tabakssteuer vom 15. Juli 1879, wo es heisst: »Derjenige Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Millionen Mark in Einem Jahre übersteigt, ist den einzelnen Bundesstaaten, nach Maassgabe der Bevölkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen.« Ebenso heisst es in dem Gesetze vom 1. Juli 1881 betreffend die Erhebung von Reichsstempelabgaben § 32: »Der Ertrag dieser Abgaben fliesst in die Reichskasse und ist den einzelnen Bundesstaaten nach dem Maassstabe der Be-

völkerung, mit welcher sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen werden, zu überweisen.«

In diesen gesetzlichen Bestimmungen liegt eine Verfassungsveränderung, denn nach Artikel 38 und 70 der Reichsverfassung soll der gesammte Ertrag der Zölle und Verbrauchssteuern in die Reichskasse fliessen, während nach § 8 des Gesetzes vom 15. Juli 1879 nur eine fixirte Summe dieses Ertrages in die Reichskasse gelangt, ohne Rücksicht darauf, ob dadurch die Reichsausgaben gedeckt werden. § 32 des Gesetzes vom 1. Juli 1881 lässt allerdings den ganzen Ertrag der Reichssteuer in die Reichskasse fliessen, aber nur zum Scheine, denn derselbe wird nicht zur Bestreitung der Reichsbedürfnisse verwendet, sondern läuft nur durch die Reichskasse hindurch, um sogleich in die Landeskassen überzufliessen. Formell besteht die Pflicht der Einzelstaaten zur Leistung von Matrikularbeiträgen fort, daneben aber auch das Recht derselben auf die Ueberschüsse aus gewissen Reichssteuern, wodurch eine sehr verwickelte Abrechnung zwischen der Reichskasse und den Landeskassen durch Kompensationen nöthig wird.

Die Umlegung der Matrikularbeiträge, wie die Vertheilung der Ueberschüsse findet nach Maassgabe der »ortsanwesenden Bevölkerung« statt, ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit derselben. Die Ausschreibung der Matrikularbeiträge erfolgt durch den Reichskanzler, sie darf aber nur bis zur Höhe des budgetmässigen Betrages geschehen. Eine Erhöhung derselben kann nur durch eine anderweite Feststellung des Etats erfolgen; dagegen ist der Reichskanzler nicht verpflichtet, die Matrikularbeiträge auch wirklich bis zur Höhe des budgetmässigen Betrages zu erheben. Er kann dieselben unerhoben lassen, wenn andere Einnahmen reichlicher fliessen.

Ausser den Matrikularbeiträgen, welche alle Staaten kraft ihrer Zugehörigkeit zum Reiche zu zahlen haben, haben einzelne Staaten aus besonderen Rechtsgründen noch Abgaben zu leisten. Dahin gehören die sogenannten Aversen, welche einzelne Staaten dafür zu entrichten haben, dass gewisse Reichssteuern in ihrem Gebiete oder einzelnen Theilen desselben nicht erhoben werden (Zollexklaven). Die Aversen werden so berechnet, dass von jedem Kopfe der von der Besteuerung ausgeschlossenen Bevölkerung dieselbe Summe gezahlt werden muss, welche von dem Ertrage der Steuer auf den Kopf der von der Besteuerung betroffenen Bevölkerung entfällt. Davon verschieden sind die erhöhten Matrikularbeiträge,

welche einzelne Staaten dafür zu bezahlen haben, dass gewisse Einnahmen, welche grundsätzlich sonst der Reichskasse gehören, bei ihnen in die Landeskasse fliessen; so haben Bayern und Württemberg solche zu zahlen, weil die Einnahmen aus der Post und Telegraphie, Bayern, Württemberg und Baden, weil die Einnahmen aus der Bier- und Branntweinsteuer in ihre Landeskassen fliessen. Da aber wieder einzelne Länder an gewissen Ausgaben des Reiches nicht betheiligt sind, so werden sie wieder zu den dadurch verursachten Kosten nicht oder wenigstens nicht in gleichem Maassstabe herangezogen, z. B. Bayern nicht zu den Kosten für das Post- und Telegraphenwesen, für das Reichseisenbahnamt. So entsteht zwischen dem Reich und den Einzelstaaten ein höchst verwickeltes Abrechnungsverhältniss, welches durch Vorschriften vom 13. Januar 1872 geregelt ist [1].

§ 306.

V. Feststellung des Reichshaushaltsetats [2].

Artikel 69 der Reichsverfassung stellt den Satz auf: »Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres durch ein Gesetz festgestellt.« Daraus folgt, dass die Feststellung des Etats nur in Gesetzesform, d. h. unter Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrathes und des Reichstages erfolgen kann. Das so zu Stande gekommene sogenannte Etatsgesetz ist vom Kaiser auszufertigen und im Reichsgesetzblatt zu verkündigen. Da die Finanzperiode eine einjährige ist, so muss der Etat für jedes Jahr besonders und zwar vor Beginn des Etatsjahres festgestellt werden. Auch muss dies für jedes Jahr in einem besonderen Etatsgesetze geschehen. Feststellung des Etats auf zwei oder mehrere Jahre in Einem Etatsgesetze ist ausgeschlossen. Die Feststellung zweier besonderer Etatsgesetze in Einer Sitzungsperiode für die zwei folgenden Jahre wiederspricht zwar nicht dem Wortlaute, wohl aber dem

---

[1] Bestimmungen zur Regelung der Abrechnungen zwischen der Reichshauptkasse und den Landeskassen der Bundesstaaten. Vom 13. Jan. 1872. Erlassen vom Reichskanzler im Einverständnisse mit dem Ausschusse des Bundesrathes für Rechnungswesen. Hirth's Annalen 1872. S. 1489 ff.

[2] Die Theorie des Budgetrechtes ist im Landesstaatsrecht eingehend behandelt S. 582 ff. »Budgetrecht der Volksvertretung«. Dort ist auch die einschlagende Literatur angegehen.

Geiste und der Absicht der Verfassung[1]. (In Preussen würde ein solches Verfahren auch dem Buchstaben der Verfassung Artikel 99 widersprechen, denn dort heisst es: »Der Staatshaushaltsetat wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt«.) Nach dem Reichsgesetze vom 29. Februar 1876 beginnt das Etatsjahr mit dem 1. April und schliesst mit den 31. März. Wenn die Reichsausgaben in der Regel auch nur für ein Jahr bewilligt werden, so kann dies doch auch auf eine längere Zeit geschehen, z. B. bei länger dauernden Bauten; doch müssen die für jedes Jahr bestimmten Beträge in den Etat aufgenommen werden, damit dieser eine vollständige Uebersicht über die Jahresfinanzwirthschaft ergiebt. Es wird unterschieden zwischen dem Gesetze, welches den Etat feststellt, und dem Etat selber, welcher als Anlage beigegeben wird.

Der Etat zerfällt in den Ausgabe- und den Einnahmeetat, der Ausgabeetat zerfällt in fortdauernde und ausserordentliche Ausgaben. Die Ausgaben sind nach den Centralverwaltungsbehörden, die Einnahmen nach den Einnahmequellen zusammengestellt und nach Kapiteln und Titeln geordnet. Der Einnahmeetat ist ein sogenannter Nettoetat, in welchen die Reineinnahmen, nach Abzug der Kosten, eingestellt werden. Besondere Eigenthümlichkeiten bietet der Militäretat. Hier kommt die Sonderstellung Bayerns in Betracht. Der Bündnissvertrag vom 23. November 1870 Nr. II bestimmt: »Bayern erhält für die Unterhaltung seines Heeres eine Gesammtsumme ausgeworfen, während die Aufstellung der Specialetats nach den Grundsätzen des bayerischen Staatsrechtes erfolgt. Dabei können aber die gesetzgebenden Faktoren des bayerischen Staates nicht willkürlich verfahren, sondern es müssen im Allgemeinen diejenigen Etatssätze nach Verhältniss zur Richtschnur dienen, welche für das übrige Bundesheer in einzelnen Titeln ausgeworfen sind.« Für die übrigen Kontingente steht dem Reiche auch die Feststellung der Specialetats zu; dieselbe erfolgt nebeneinander für die übrigen Staaten mit selbständiger Militärverwaltung, Preussen, Sachsen und Württemberg. Unter Preussen sind sämmtliche ihm angegliederten Kontingente mitbegriffen.

Sämmtliche Ausgaben des Reiches bedürfen der Bewilligung durch den Reichstag; doch steht die Bewilligung derselben keineswegs durchweg im freien Ermessen des

---

[1] Vergleiche die Verhandlungen des Reichstages vom 10. und 11. Dec. 1882. Laband in Marquardsen Handb. § 18. S. 205. Anm. 1.

Reichstages, derselbe hat vielmehr zur Reichsregierung ganz dieselbe Stellung, wie die Landtage der Einzelstaaten zur betreffenden Landesregierung (§ 208 B. I S. 587ff. Staatsrechtlich nothwendige und nützliche Ausgaben). Die meisten Einnahmen des Reiches bedürfen dagegen einer speciellen Bewilligung des Reichstages nicht. Es gilt auch für das Reich der Satz des preussischen Staatsrechtes: »Die bestehenden Steuern und Einnahmen werden forterhoben, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden.« Nur neue Einnahmequellen, welche durch Einführung neuer Steuern oder durch Erhöhung bereits bestehender Steuern und Zölle eröffnet werden sollen, bedürfen der Zustimmung des Reichstages. Ebenso ist die Eröffnung ausserordentlicher Einnahmequellen durch Aufnahme von Reichsschulden oder durch Veräusserung von Gegenständen des Reichsfinanzvermögens an die Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren gebunden. Dagegen steht die Veräusserung von Gegenständen des Verwaltungsvermögens regelmässig den betreffenden Behörden frei, doch stellt § 10 des Reichsgesetzes vom 25. Mai 1873 die allgemeine Regel auf: »Alle Einnahmen aus der Veräusserung von Grundstücken, Materialien, Utensilien, oder sonstigen Gegenständen, welche sich im Besitze der Reichsverwaltung befinden, müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden.«

§ 307.

VI. Kontrolle und Entlastung der Reichsfinanzverwaltung[1].

Die wichtige Befugniss der gesetzgebenden Faktoren, den Staatshaushalt vor Beginn der Finanzperiode festzustellen, erhält erst dadurch ihre praktische Bedeutung, dass denselben das Recht eingeräumt wird, auch nach Ablauf derselben zu prüfen, ob die Finanzverwaltung sich innerhalb der ihr durch den Staatshaushaltsetat gezogenen Grenzen bewegt, ob sie denselben, als die ihr vorgeschriebene Verwaltungsnorm, befolgt hat. In Einklang mit allen konstitutionellen Verfassungen bestimmt Artikel 72 der

[1] Laband, Staatsr. B. III. Abth. 2. § 126. S. 376 ff. Zorn, B. II. § 33. S. 355 ff. v. Rönne, II, 1. §§ 49. G. Meyer, Verwaltungsr. § 206. Gneist, Gesetz und Budget S. 182 ff. v. Martitz, S. 216 ff. Ueber die preussische Oberrechnungskammer vgl. H. Schulze, Preussisches Staatsrecht B. II, S. 426 ff., 497 ff. E. Meier, s. v. Oberrechnungskammer im Rechtslex. II. S. 923 ff. Eine eingehende Abhandlung »Ueber den Rechnungshof mit besonderer Rücksicht auf das deutsche Reich« findet sich in der Zeitschr. für die gesammte Staatsw. B. 32. S. 479 ff. B. 33. S 23 ff.

Reichsverfassung: »Ueber die Verwendung aller Einnahmen des Reiches ist durch den Reichskanzler dem Bundesrathe und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen.« Weitere Bestimmungen enthält die Reichsverfassung nicht. Dennoch ist es eine unzweifelhafte Thatsache, dass eine wirksame parlamentarische Kontrolle nur möglich ist, wenn eine Vorprüfung durch eine eigens dazu bestimmte Rechnungsbehörde vorausgegangen ist, welche die Volksvertretung durch ihre Vorarbeiten in Stand setzt, ihre verfassungsmässige Kontrolle des Staatshaushaltes auszuüben. Da es bei der Gründung des norddeutschen Bundes an einem derartigen Organ fehlte, so wurde zuerst durch das Gesetz vom 4. Juli 1868 die Kontrolle des gesammten Bundeshaushaltes durch Prüfung und Feststellung der Rechnungen über Einnahme und Ausgabe von Bundesgeldern, über Zugang und Abgang von Bundeseigenthum und die Verwaltung der Bundesschulden für den Zeitraum von 1867—1869 der in Preussen bestehenden Oberrechnungskammer gesetzlich übertragen unter der Benennung »Rechnungshof des norddeutschen Bundes«, und zwar nach Maassgabe derjenigen Vorschriften, welche damals für ihre Wirksamkeit als preussische Revisionsbehörde galten. Die preussische Oberrechnungskammer wurde für diesen Zweck durch eine Anzahl vom Bundesrathe gewählter, vom Bundespräsidium angestellter Mitglieder vermehrt. Die Geltung des Gesetzes vom 4. Juli 1868 wurde durch ein Gesetz vom 10. Mai 1870 auf das Rechnungsjahr 1870 und durch Gesetz vom 28. Oktober 1871 auf das Rechnungsjahr 1871 ausgedehnt. In der Session von 1874/75 und ebenso in der Session von 1875/76 sowie in der ersten Session von 1877 sind dann dem Reichstage Gesetzesvorlagen gemacht, deren eine die Einrichtung und Befugnisse des Reichsrechnungshofes zu regeln bestimmt war, während die andere die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reiches, das materielle Finanzrecht, ordnen sollte. Beide Gesetzentwürfe gelangten aber nicht zur Annahme [1]. Das Gesetz vom 14. Februar 1875 hat dann an Stelle der in § 3 des Gesetzes vom 4. Juli aufgeführten Vorschriften die jetzt für die preussische Oberrechnungskammer geltenden Bestimmungen des Gesetzes vom 27. März 1872 gesetzt. Die Gesetze vom 14. Februar 1876, vom 22. Mai 1877, vom 1. Juli 1878 u. s. w. enthalten übereinstimmend folgende Fassung:

[1] Dieselben befinden sich mit Motiven in den Drucksachen des Reichstages von 1877. Nr. 15 und 16. Obgleich sie nicht zur Annahme gelangten, so enthalten sie doch im Wesentlichen das in der Praxis beobachtete Recht.

»Die Kontrolle des gesammten Haushaltes des deutschen Reiches wird von der preussischen Oberrechnungskammer unter der Bezeichnung Rechnungshof des deutschen Reiches nach Maassgabe der in dem Gesetze vom 11. Februar 1875 enthaltenen Vorschriften geführt.« Das preussische Gesetz vom 27. März 1872 behandelt übrigens die materiellen Grundsätze, welche die Oberrechnungskammer bei Prüfung der Rechnungen zu befolgen hat, nur insoweit, als es sich dabei um die verfassungsmässigen Befugnisse des Landtages handelt; im Uebrigen bleiben, bis zum Zustandekommen eines umfassenden Etatsgesetzes, die einschlägigen Bestimmungen der altbewährten Instruktion vom 18. December 1824 in Kraft. Dies gilt auch vom Rechnungshof des deutschen Reiches, welcher bis jetzt noch wesentlich nach preussischen Normen zu verfahren hat. Eine definitive gesetzliche Organisation des Rechnungshofes des deutschen Reiches hat bis jetzt nicht stattgefunden. Derselbe ist bis auf den heutigen Tag eine mit der preussischen Oberrechnungskammer kombinirte, lediglich für die Zwecke der Reichsverwaltung bestimmte Behörde, welche ihre Sitzungen getrennt von denen der preussischen Oberrechnungskammer hält. (Ueber die Einrichtung des Rechnungshofes vergl. oben § 297).

Der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen »alle diejenigen Rechnungen, durch welche die Ausführung des festgestellten Reichshaushaltsetats und der sämmtlichen Etats und sonstigen Unterlagen, auf welchen derselbe beruht, dargethan wird, ingleichen die Rechnungen derjenigen Anstalten, Stiftungen und Fonds, welche aus Reichsmitteln unterhalten oder mit Zuschüssen bedacht werden und deren Verwaltung lediglich durch Reichsbehörden oder doch von Reichswegen angestellte Beamte, ohne Betheiligung der Interessenten an der Rechnungsabnahme oder Entlastung geführt wird.« (Ausgeschlossen sind nur die geheimen Fonds des auswärtigen Amtes, Rechnungen von untergeordneter Bedeutung.) Ebenso liegt ihm ob die Kontrolle über Naturalien, Vorräthe, Materialien und überhaupt das gesammte, nicht in Geld bestehende Eigenthum des Reiches. Zu diesem Zwecke sind ihm von den Reichsbehörden, Betriebsanstalten und Instituten vollständige Inventarien vorzulegen. Auch hat der Rechnungshof die Verwaltung der Reichsschulden zu prüfen.

Die Thätigkeit des Rechnungshofes erscheint als eine dreifache: 1) zunächst als eine kalkulatorische Rechnungskontrolle der Kassenrechnungen nebst den dazu gehörigen Belegen (Superrevision

der von den oberen Verwaltungsbehörden revidirten Rechnungen); 2) als eine Kontrolle der Verwaltung selbst. Der Rechnungshof hat bei Prüfung der Rechnungen seine Aufmerksamkeit darauf zu richten: »ob bei der Erwerbung, Benutzung und Veräusserung von Reichseigenthum, soweit solche durch Reichsbehörden erfolgt, und bei der Verwendung der Einkünfte des Reiches nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften, unter genauer Beobachtung der maassgebenden Verwaltungsgrundsätze verfahren worden ist.« Dem Rechnungshofe liegt damit eine Revision und Kontrolle der gesammten Verwaltung der Reichsbehörden ab, soweit dieselbe in Rechnungsposten erkennbar wird. Seine Monita haben sich nicht nur auf kalkulatorische Richtigkeit der Rechnungen, sondern auch darauf zu erstrecken: »dass die einzelnen Einnahme- und Ausgabeposten im Einklange mit den bestehenden Gesetzen und Verwaltungsvorschriften sich befinden.« 3) Die Kontrolle der etatsmässigen Finanzwirthschaft ist die eigentliche konstitutionelle Hauptfunktion des Rechnungshofes. Darnach hat der Rechnungshof zu prüfen, inwieweit die Finanzwirthschaft des Reiches nach Maassgabe des Etatsgesetzes geführt worden ist, welchem Nachtragsetats, andere das Etatsgesetz abändernde Gesetze, sowie bereits ertheilte Genehmigungen von Etatsüberschreitungen gleich zu achten sind. Alle Abweichungen der Finanzgebahrung von den budgetmässigen Sätzen sind festzustellen, sowohl Mehr- und Minderausgaben, als Mehr- und Mindereinnahmen. Auch ist es nicht genügend, dass das Resultat im grossen Ganzen übereinstimmt, sondern jeder Einnahme- und Ausgabeposten muss an der ihm im Etat angewiesenen Stelle geprüft und die Abweichung von Soll und Ist dargelegt werden. Durch den mit der stets geübten Praxis in Einklang stehenden Gesetzentwurf über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reiches von 1877 § 9 ist der Begriff der Etatsüberschreitungen festgestellt: »Als Etatsüberschreitungen werden alle Mehrausgaben angesehen, welche gegen die einzelnen Kapitel des gesetzlich festgestellten Reichshaushaltsetats oder gegen die vom Reichstage genehmigten Titel der Specialetats stattgefunden haben, soweit nicht einzelne Titel in den Etats als unter sich übertragungsfähig ausdrücklich bezeichnet sind und bei solchen die Mehrausgabe durch Minderausgaben bei anderen ausgeglichen wird. Unter dem Titel eines Specialetats ist im Sinne des Gesetzes jede Position zu verstehen, welche einer selbständigen Beschlussfassung des Reichstages unterlegen hat und als Gegen-

stand einer solchen im Etat erkennbar gemacht worden ist.« Aber nicht bloss die Zweckbestimmung der Titel, sondern auch die mit den einzelnen Positionen verbundenen Bemerkungen sind für die Finanzverwaltung maassgebend und muss deshalb auch der Rechnungshof seine Prüfung darauf erstrecken, ob die Finanzverwaltung auch diesen Bemerkungen hinreichend entsprochen hat.

Der Rechnungshof führt seine gesammte Kontrolle nicht nur im Interesse einer geordneten Finanzwirthschaft, sondern vor allem auch um die Schlusskontrolle durch die gesetzgebenden Organe, Bundesrath und Reichstag, vorzubereiten oder überhaupt möglich zu machen. Dem Reichstag ist die allgemeine Rechnung über den Jahreshaushalt nebst den Bemerkungen des Rechnungshofes vorzulegen, welche sich auf die kalkulatorische Uebereinstimmung der allgemeinen Rechnung mit den vom Rechnungshof revidirten Kassenrechnungen, auf die etwaigen Abweichungen der Finanzverwaltung von gesetzlichen Vorschriften und auf die Abweichungen der thatsächlich erfolgten Einnahmen und Ausgaben von den Ansätzen und Bewilligungen des Etats erstrecken sollen. Diesen Bemerkungen hat der Rechnungshof eine Denkschrift beizufügen, welche die hauptsächlichsten Ergebnisse der von ihm vorgenommenen Prüfung übersichtlich zusammenfasst. Auf Grund einer erneuten Prüfung durch ihre Budgetkommission, deren Stelle beim Bundesrath der Ausschuss für Rechnungswesen vertritt, fassen dann der Bundesrath und der Reichstag ihren Beschluss über Ertheilung oder Versagung der Entlastung (Decharge) an den Reichskanzler. Dieser Beschluss erfolgt nicht, wie die Feststellung des Etats, in einheitlicher Gesetzesform, sondern jede der beiden Körperschaften fasst ihren Beschluss für sich, doch ist die Entlastung rechtsgültig erst dann erfolgt, wenn beide Körperschaften sie ertheilt haben. Welche Rechtsfolgen es hat, wenn beide Körperschaften oder eine derselben dem Reichskanzler die Entlastung versagt, darüber enthält die Reichsverfassung keine Bestimmung.

Zweiter Titel.

Innere Verwaltung im engeren Sinne[1].

I. Post- und Telegraphie[2].

§ 308.

1) Geschichtliches.

Von jeher haben alle einigermaassen entwickelten Grossstaaten für den Verkehr des Centrums mit der Peripherie Sorge getragen.

[1] Die Theorie der inneren Verwaltung ist § 217 B. I S. 608 besprochen. Auch findet sich dort die Literatur angegeben. Seitdem hat letztere durch zwei gediegene Lehrbücher eine wesentliche Bereicherung erfahren, welche beide ihre eigenthümlichen Verdienste besitzen. Es sind dies: Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Leipzig, I. Th. 1883. II. Th. 1885 u. E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Leipzig 1884. Beide Werke sind bei Ausarbeitung dieses Titels benutzt worden, in welchem nur diejenigen Einrichtungen und Funktionen der inneren Verwaltung abgehandelt werden, deren Schwerpunkt in das Reichsstaatsrecht fällt.

[2] J. J. Moser, Staatsr., Th. V. S. 1 ff. Häberlin, Handbuch des deutschen Staatsr. Th. III. S. 64—113. Leist, Staatsr. §§ 207—210. v. Berg, Polizeirecht Th. III. S. 583 ff. Klüber, Oeff. R. §§ 433—455. Derselbe, Das Postwesen in Deutschland 1811 (besonders lehrreich für die Rheinbundszeit). W. H. Matthias, Ueber Post und Postregal. 2 Bde. Berlin 1832. K. Stängel, Das Postwesen in geschichtlicher und rechtlicher Beziehung. Stuttg. 1844. E. Hartmann, Entwickelungsgeschichte der Posten. Leipzig 1868. (Eine gute übersichtliche Darstellung der Geschichte der Post von den ältesten Zeiten bis auf die Gegenwart). v. Linde, Ueber das deutsche Postrecht nach der bundesgesetzlichen Bestimmung. Giessen 1857. Derselbe, Das deutsche Postrecht nach seiner staatsrechtlichen Beschaffenheit. Giessen 1858. (Beide im Arch. des öffentl. Rechts des deutschen Bundes B. II und III. Bluntschli's Staatsw. B. VIII. S. 188 ff. s. v. Posten. H. A. Zachariä, B. II. § 197. S. 364 ff. H. Zöpfl, Grunds. Th. II. S. 70 ff. Hauptwerk für die Geschichte des preussischen Postwesens: H. Stephan, Geschichte der preussischen Post von ihrem Ursprunge bis zur Gegenwart. Berlin 1859. Herm. Schulze, Preuss. Staatsr. B. II. S. 606 ff. v. Rönne, Preuss. Staatsr. Th. II. §§ 472. 476. v. Pözl, Bayerisches Verwaltungsr. §§ 201. 202. Für das heutige Reichspostrecht besonders Laband, Staatsr. B. II. § 71. G. Meyer, Staatsr. S. 506. Derselbe, Verwaltungsr. Th. I. S. 530 ff. §§ 173 ff. v. Rönne, II. 1. S. 285 ff. Zorn, B. II. S. 1 ff. §§ 25 ff. E. Löning, Verwaltungsrecht, S. 596 ff. §§ 151 ff. P. D. Fischer, Die Verkehrsanstalten des Reiches in v. Holtzendorff's Jahrb. für Gesetzgeb. B. I. S. 409 ff. II. S. 211 ff. IV. S. 421 ff. Derselbe, Die deutsche Post- und Telegraphengesetzgebung. 2. Aufl. Berlin 1876 (beste Zusammenstellung aller einschlagenden gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen), O. Dambach, Das Gesetz über das Postwesen des deutschen Reiches. 4. Aufl. Berlin 1881. E. Meier, Art. Post in v. Holtzendorff's Rechtslex. B. III. S. 94. v. Kirchenhein, Art. Postverwaltung ebend. S. 109 ff. Deutsches Postarchiv, von B. IV an unter dem Titel Archiv für Post und Telegraphie, 9 Bde. Berlin 1873—1881.

Bekannt aus dem Alterthume sind die Einrichtungen der Perser und der Römer. Aber auch die bekannten cursus publici der letzteren dienten grundsätzlich nur dem Verkehr der Kaiser mit den Provinzialbehörden und sind mit der Völkerwanderung untergegangen. Ganz im Gegensatz zum Alterthum kannte das Mittelalter nur Privatverkehrsanstalten. Was der völlig unentwickelte Staat des Mittelalters nicht zu leisten vermochte, musste auch hier die Genossenschaft ersetzen. So entwickelte sich mit dem Aufblühen der Städte für das kaufmännische Geschäft ein städtisches Botenwesen, welches, unter Botenmeister gestellt, einer gewissen Kontrolle der städtischen Obrigkeit unterlag. Berühmt wurden besonders die Botenzüge der Hansa mit verhältnissmässig regelmässiger Beförderung. Für den kaufmännischen Verkehr auf den Seitenrouten wurden die sogenannten Metzgerposten wichtig, welche nach und nach zu regelmässigen Verkehrsanstalten wurden, die auf Uebereinkünften zwischen der Kaufmannschaft und der Metzgerzunft, unter Vermittelung der städtischen Obrigkeit, beruhten; sie haben bis ins XVII. Jahrhundert fortgedauert. Etwa zu gleicher Zeit kamen die Universitätsposten auf. Am berühmtesten wurde die der Universität Paris mit ihrem ausgedehnten Verkehr und weitgehenden Privilegien, welche ursprünglich zum Besten dieser Körperschaft begründet, nach und nach dem Verkehr des Publikums eröffnet, durch dessen Beiträge erhalten wurde. In Frankreich, wo zuerst die Staatseinheit durch den monarchischen Absolutismus begründet wurde, wurde auch durch Ludwig XI. die erste Staatspost im modernen Europa ins Leben gerufen durch das »Edit pour l'établissement des postes en date à Luxie près Douleusle 19 Juin 1464«, wodurch eine reitende Courierpost durch ganz Frankreich mit untergelegten Pferden (»positis equis«, daher Post) errichtet wurde, welche, anfangs nur als Instrument monarchischer Alleinherrschaft begründet, nach und nach dem Privatverkehr nebenbei dienstbar wurde. Aehnlich waren die landesherrlichen Botenanstalten, welche in Deutschland seit dem XV. Jahrhundert in den grösseren Territorien eingerichtet wurden, so 1486 schon von Albrecht Achilles zur Verbindung seiner brandenburgischen und fränkischen Lande. Es ist daher unzutreffend, den Francisco de Tassis, welcher 1516 eine reitende Botenpost zwischen Wien und Brüssel errichtete, deshalb als Erfinder des Postwesens zu bezeichnen; doch ist dieses Ereigniss insofern bedeutsam, als durch dasselbe die ursprünglich italienische Familie de la Torre und Tassis für Jahr-

hunderte mit der Geschichte des deutschen Postwesens verknüpft wurde[1]. Karl V. ernannte Leonhard von Taxis 1534 zu seinem Generalpostmeister, durch Ferdinand I. wurde er 1563 in seinem Amte bestätigt. Obgleich sich diese Ernennung eigentlich nur auf die Niederlande bezog, so setzte es doch Leonhard von Taxis 1595 durch, dass er durch K. Rudolf II. als Generalpostmeister für das ganze Reich anerkannt wurde, womit die Erklärung des gesammten Postwesens zum kaiserlichen Regal 1597 verbunden war. Dieses neu erfundene Regal wurde am 27. Juli 1615 dem Fürsten Lamoral von Taxis und dessen männlicher Nachkommenschaft lehensweise übertragen und durch ein Diplom vom 27. Oktober 1621 die Belehnung auch auf die weibliche Nachkommenschaft erstreckt, im Jahre 1744 wurde das Postlehen für die bereits 1688 in den Fürstenstand erhobene Familie zum Thronlehen erhoben (sogenanntes Postfürstenthum). Gestützt auf diese Verleihung des Postregals nahm das Haus Thurn und Taxis die Errichtung von Posten im ganzen Reichsgebiete für sich in Anspruch, konnte damit aber den grösseren Landesherren gegenüber niemals durchdringen, besonders da der Kaiser selbst für seine österreichischen Erblande dasselbe niemals anerkannte und daselbst ein Obersthof- und Oesterreichisches Erblandpostmeisteramt errichtete. Bei einem solchen vom Kaiser selbst gegebenen Beispiel war es nicht zu verwundern, dass die grösseren Landesherren nicht gewillt waren, zu Gunsten des Hauses Thurn und Taxis ihre bereits bestehenden Landesposten aufzugeben. Besonders energischen Widerspruch setzte der grosse Kurfürst entgegen[2], welcher durch die Vervollkommnung der brandenburgischen Posten »der erste deutsche Reichsfürst wurde, welcher seine Territorialposten nach den heutigen Principien im Interesse des öffentlichen Verkehrs organisirte.« (Stephan a. a. O. S. 64). Durch die brandenburgischen Staatsposten wurden im Laufe des XVII. und XVIII. Jahrhunderts die wesentlichsten Fortschritte begründet. Die Fussboten verschwanden, Reit- und später Fahrposten traten über-

---

[1] Die umfangreiche Literatur über Ursprung und Geschichte dieses merkwürdigen Hauses ist angegeben bei Hartmann a. a. O. S. 251. Kap. II, Die Familie von Taxis. Alle auf das Generalpostmeisteramt bezüglichen Urkunden finden sich bei Lünig, Reichsarchiv pars gen. Leipzig 1713. I.

[2] Die Brandenburgischen sehr geharnischten Erklärungen finden sich in Moser's Staatsr. B. V. S. 100, bei Stephan a. a. O. S. 38 ff. Die gründlichste Erörterung der staatsrechtlichen Frage giebt Pütter, Nähere Ausführungen einiger Grundsätze vom Reichspostwesen, in den Erörterungen und Beispielen des Staats- und Fürstenrechtes. B. I. H. I. S. 1—126.

all an ihre Stelle[1]. Umfassende Gesetze regelten in verschiedenen grossen Territorien bereits die Verhältnisse der Post, so in Preussen die Postordnung vom 10. August 1712, die Postordnung Friedrichs des Grossen vom 26. November 1782. Aehnlich gingen Kursachsen, Kurbraunschweig in der selbständigen Organisation der Post vor. Nur im mittleren und südwestlichen Deutschland fristete die Taxissche Reichspost ein vielbestrittenes Dasein. Durch den Frieden von Luneville ging dem Generalpostmeister das ganze linke Rheinufer verloren. Dafür sicherte ihm der Reichsdeputationshauptschluss § 13, nebst einer ansehnlichen Landentschädigung, die Erhaltung seiner Posten in der ganzen Ausdehnung und Ausübung zu, wie sie seit dem Luneviller Frieden bestanden hatten. Auch die deutsche Bundesakte Artikel 17 ertheilte dem Hause Thurn und Taxis eine ähnliche Zusicherung. Dasselbe blieb in vielen kleineren Staaten im Besitz der Postgerechtsamkeit, welche ihm jetzt als landesherrliches Lehen gegen einen jährlichen Lehenskanon verliehen wurde. Aber nicht vom veralteten Postwesen des Hauses Thurn und Taxis, sondern von Preussen ging die Reform des deutschen Postwesens aus. Auf dem preussischen Postgesetze vom 5. Juni 1852, welches eine den staatsrechtlichen und volkswirthschaftlichen Anschauungen der Gegenwart entsprechende gesetzliche Regelung des gesammten Postwesens zuerst unternahm, beruht bis auf den heutigen Tag unser modernes deutsches Postwesen. Zugleich suchte Preussen auf dem Wege des Vertrages eine Einheit des Postwesens herzustellen. So entstand der österreichisch-deutsche Postverein vom 6. April 1850. In einigen der 1866 von Preussen erworbenen Landestheile, sowie in mehreren norddeutschen Bundesstaaten bestand noch die Thurn- und Taxissche Post fort. Durch einen Vertrag vom 28. Januar 1867 hat der Fürst von Thurn und Taxis seine gesammten Postgerechtsame gegen eine Entschädigungssumme von 9 Millionen Mark auf den preussischen Staat übertragen. Erst damit war der Herstellung einer vollständigen Einheit des Postwesens durch die Verfassung des norddeutschen Bundes freie Hand gegeben, durch welche Artikel 4 Ziffer 10 das gesammte Postwesen der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Bundes unterworfen wurde. Im Abschnitt VIII wurde die Post für das ganze Gebiet des norddeutschen Bundes zu einer einheitlichen Verkehrsanstalt erklärt. Der Ueber-

[1] Für die Geschichte des Postwesens lehrreich ist das Postmuseum in Berlin, welches die Posteinrichtungen von der ältesten Zeit bis auf die Gegenwart in anschaulichen Modellen darstellt.

gang aller bisherigen Landesposten auf den Bund erfolgte am 1. Januar 1868. Mit diesem Tage traten auch die beiden Gesetze in Kraft, welche zur Ausführung des Abschnittes VIII beschlossen waren, das Gesetz über das Postwesen des norddeutschen Bundes vom 2. November 1867 und das Gesetz über das Posttaxwesen im Gebiete des norddeutschen Bundes vom 4. November 1867. Darauf folgte das Gesetz über die Portofreiheiten im Gebiete des norddeutschen Bundes vom 5. Juni 1869. Infolge der Erweiterung des norddeutschen Bundes zum deutschen Reiche traten für das Postwesen nicht unwesentliche Veränderungen ein. In den Anschlussverträgen vom November 1870 und den dazugehörigen Schlussprotokollen wurde den Königreichen Bayern und Württemberg ihre eigene Postverwaltung erhalten und auch die Reichsgesetzgebung in Betreff ihrer Postverhältnisse mannigfach eingeschränkt. Die Postgesetzgebung des deutschen Reiches beruht in allen Stücken auf der des norddeutschen Bundes, wie diese auf der Preussens beruht hatte. Die beiden Reichsgesetze vom 28. Oktober 1871 über das Postwesen des deutschen Reiches und über das Posttaxwesen im Gebiet des deutschen Reiches sind mit dem 1. Januar 1872 in Kraft getreten. Die Rechtsverhältnisse der Post zu den Eisenbahnen haben in dem sogenannten Eisenbahnpostgesetze vom 20. December 1875 ihre Regelung erfahren. Zufolge Gesetzes vom 17. Mai 1873 betreffend einige Abänderungen des Gesetzes über das Posttaxwesen vom 28. Oktober 1871, trat mit dem 1. Januar 1874 eine auf einfacheren Grundsätzen beruhende, tiefgreifende Reform des Tarifs für Postpackete und Postwerthsendungen in Kraft. Aus diesem umfassenden gesetzlichen Material unseres neuesten deutschen Postrechtes gilt es jetzt die leitenden staatsrechtlichen Grundsätze hervorzuheben.

§ 309.

2) Die obersten staatsrechtlichen Grundsätze des deutschen Postwesens in der Gegenwart.

Nach Artikel 4 Ziffer 10 der Reichsverfassung unterliegt das Postwesen der Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reiches. Aber die Reichsverfassung überweist das Postwesen nicht nur der gesetzgebenden Gewalt des Reiches, wie viele andere Gegenstände, sondern ordnet sogleich in Abschnitt VIII Artikel 48—52 die Grundzüge des Postwesens verfassungmässig. Indem das Reich die Post zur einheitlichen Verkehrsanstalt erklärt, übernimmt es auch

die gesammte Verwaltung des Postwesens und entzieht dieselbe den Einzelstaaten. Die durch die Novemberverträge von 1870 begründeten Sonderrechte Bayerns und Württembergs gelten als Ausnahmen von der Regel. Nach gleichen Grundsätzen, wie die Post, wird die Telegraphie in der Reichsverfassung behandelt.

Dem Reiche steht für das ganze Reichsgebiet ausschliesslich die Gesetzgebung zu über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, über die Portofreiheiten und das Posttaxwesen, auch für Bayern und Württemberg, nur ist den beiden letztgenannten Staaten das Recht vorbehalten: »die reglementarischen und Tarifbestimmungen für ihren inneren Verkehr festzustellen.«

Dem Reiche und in seinem Namen dem Kaiser steht es zu, die Verhältnisse der Post und Telegraphie mit auswärtigen Staaten zu regeln. Nur findet auch hier eine Ausnahme zu Gunsten Bayerns und Württembergs statt, indem diesen beiden Staaten die Regelung des eigenen unmittelbaren Verkehres mit ihren nicht zum deutschen Reiche gehörigen Nachbarstaaten (Oesterreich und der Schweiz) freigegeben worden ist. Dem Kaiser steht die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung zu. Die von ihm bestellten Behörden haben die Pflicht und das Recht, dafür zu sorgen, »dass Einheit in der Organisation der Verwaltung und im Betriebe des Dienstes, sowie in der Qualifikation der Beamten hergestellt und erhalten werde.« Während das Verordnungsrecht sonst grundsätzlich dem Bundesrathe zusteht, ist es auf dem Gebiete des Postwesens dem Kaiser übertragen: »Dem Kaiser steht der Erlass der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen zu« (Artikel 50). Mit dieser Verfassungsbestimmung steht § 50 des Postgesetzes vom 28. Oktober 1871 nicht in Widerspruch, welcher sagt: »Durch ein von dem Reichskanzler zu erlassendes Reglement, welches mittelst der für die Publikation amtlicher Bekanntmachungen bestimmten Blätter zu veröffentlichen ist, werden die weiter bei Benutzung der Postanstalten zu beobachtenden Vorschriften getroffen«; denn der Reichskanzler ist nur das Organ des Kaisers und kann nur mit Zustimmung desselben derartige Verordnungen erlassen. Selbst dass bei einzelnen dieser Anordnungen eine Beschlussfassung des Bundesrathes verlangt wird, nimmt derartigen Vorschriften nicht den Charakter kaiserlicher Verordnungen. In Betreff der Grenzregulirung zwischen Gesetzgebung und Verordnung bestimmt Artikel 42 Absatz 2 der Reichsverfassung: »Die im

Artikel 4 Ziffer 10 vorgesehene Gesetzgebung des Reiches in Post- und Telegraphenangelegenheiten erstreckt sich nicht auf die Gegenstände, deren Regelung nach den in der norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung maassgebend gewesenen Grundsätzen der reglementsmässigen Festsetzung oder administrativen Verordnung überlassen ist.« Wie die deutsche Reichsverfassung an die norddeutsche Bundesverfassung, so knüpfte diese wieder an die bis dahin bestandene preussische Staatspraxis an, welche so auch mittelbar noch für das deutsche Reichspostrecht maassgebend geblieben ist.

In Betreff der Ernennung und Anstellung der in der Postverwaltung beschäftigten Beamten unterscheidet Artikel 50 der Reichsverfassung folgendermaassen: »Die Anstellung der bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie in den verschiedenen Bezirken erforderlichen oberen Beamten (z. B. der Direktoren, Räthe, Oberinspektoren), ferner die Anstellung der zur Wahrung des Aufsichts- u. s. w. Dienstes in den einzelnen Bezirken, als Organe der erwähnten Behörden fungirenden Post- und Telegraphenbeamten (z. B. Inspektoren, Kontroleure) geht für das ganze Gebiet des deutschen Reiches vom Kaiser aus, welchem diese Beamte den Diensteid leisten. Den einzelnen Landesregierungen wird von den in Rede stehenden Ernennungen, soweit dieselben ihre Gebiete betreffen, behufs der landesherrlichen Bestätigung und Publikation rechtzeitig Mittheilung gemacht werden. Die anderen bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie erforderlichen Beamten, sowie alle für den lokalen und technischen Betrieb bestimmten, mithin bei den eigentlichen Betriebsstellen fungirenden Beamten u. s. w. werden von den betreffenden Landesregierungen angestellt.« Die erste Klasse der in Artikel 50 bezeichneten Beamten, welche vom Kaiser ernannt wird, hat auch ihm nur den Diensteid zu leisten; sie sind unmittelbare kaiserliche Reichsbeamte. In Betreff der zweiten Klasse von Beamten steht reichsverfassungsmässig zwar den Einzelstaaten noch das Ernennungsrecht zu, sie haben aber meist verträgsmässig auf dasselbe verzichtet. Wo bei Erlass der norddeutschen Bundesverfassung eine selbständige Landespost bez. Telegraphenverwaltung nicht mehr bestand, entscheiden die Bestimmungen der besonderen Verträge. Artikel 50 Absatz 6. Gemäss der in diesem Absatze gedachten Verträge übte Preussen das Postregal aus in Hessen, den thüringischen Staaten mit Ausnahme von Altenburg, in Anhalt, Mecklenburg und Lippe, die Verwaltung in Altenburg stand der Krone Sachsen zu. Von denjenigen Staaten, welche bei

Erlass der Reichsverfassung eine selbständige Postverwaltung besassen, hat Oldenburg das Anstellungsrecht aus Artikel 50 auf das Reich übertragen; in Sachsen, Baden, Mecklenburg, Braunschweig ist die Ausübung dieses Rechtes durch besondere Verabredungen geregelt. In den Hansestädten werden alle Post- und Telegraphenbeamten vom Kaiser ernannt, ebenso in Elsass-Lothringen. In Preussen fällt wenigstens thatsächlich die kaiserliche mit der königlich preussischen Ernennung zusammen. Nur die vom Kaiser und von kaiserlichen Behörden ernannten Post- und Telegraphenbeamten sind unmittelbare Reichsbeamte, die von den Landesherren ernannten Beamten sind Landesbeamte, aber dabei dem Reichsbeamtengesetze unterworfen, da sie nach Vorschrift der Reichsverfassung den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet sind und diese Gehorsamspflicht in ihren Diensteid aufgenommen wird (sogenannte mittelbare Reichsbeamte).

Die Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens sind für das Reich gemeinschaftlich. Die Ausgaben werden aus den gemeinschaftlichen Einnahmen bestritten. Die Ueberschüsse fliessen in die Reichskasse. Artikel 49. Die in Artikel 51, bei Ueberweisung des Ueberschusses der Postverwaltung für allgemeine Reichszwecke, zu Gunsten der Einzelstaaten gemachten Vorbehalte sind nach Ablauf der Uebergangszeit erloschen; dagegen haben, wie oben erwähnt, Bayern und Württemberg an den zur Reichskasse fliessendeu Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens keinen Antheil.

§ 310.

3) Specialrechte der Post.

Die Geschäfte der Post haben an sich die Natur eines gewerblichen Unternehmens; in der Hand des Staates wird die Post zu einer öffentlichen Verkehrsanstalt. Die Grundsätze des auf solche Geschäfte (Transport von Gütern und Personen, Beförderung von Nachrichten u. s. w.) bezüglichen Privatrechtes werden durch die des öffentlichen Rechtes wesentlich modificirt, welche der Staat auf die von ihm gegründete und geleitete Anstalt aus höheren staatlichen Motiven anwendet. Den Inbegriff dieser eigenthümlichen öffentlich-rechtlichen Grundsätze bildet das Verwaltungsrecht der Post. Soweit dieselben in dem Postrecht des deutschen Reiches gesetzliche Anerkennung gefunden haben, finden sie hier eine kurze Erwähnung:

1) Während in früheren Zeiten, wo das fiskalische Regalitätsprincip das Postrecht beherrschte, das Monopol der Post, dem Transportgewerbe der Privaten gegenüber, aufs Ungemessenste ausgedehnt wurde, ist im Postgesetze von 1871 der Postzwang, d. h. der durch die Post monopolisirte Verkehrsbetrieb nur in Einem Punkt aufrechterhalten. Nach § 1 ist die Beförderung aller versiegelten, zugenähten oder sonst verschlossenen Briefe, aller Zeitungen politischen Inhaltes, welche öfter als einmal wöchentlich erscheinen, gegen Bezahlung, von Orten mit einer Postanstalt des In- oder Auslandes, auf andere Weise als durch die Post verboten. Dieses Verbot ist durch besondere Strafbestimmungen geschützt. Bei Uebertretung dieses Verbotes macht sich sowohl der Absender, als der Beförderer einer strafbaren Handlung schuldig. Aller andere Transportverkehr, der sich auf Personen, Sachen und unverschlossene Briefe bezieht, ist dem Privatgewerbe freigegeben.

2) Seit Einführung der Eisenbahnen beruht der schnelle und geregelte Betrieb der Post wesentlich auf der Mitbenutzung der Eisenbahnen und ihrer Transportmittel. Für die wichtigen Rechte und Vortheile, welche der Staat den Eisenbahnen gewährt, legt er ihnen auch besondere Verpflichtungen der öffentlichen Verkehrsanstalt der Post gegenüber auf, wie dies auch durch das deutsche Postgesetz vom 28. Oktober 1871 § 4 geschehen ist. Dieser § 4 ist aber durch ein Gesetz vom 20. December 1875, das sogenannte Eisenbahnpostgesetz abgeändert. Vom 1. Januar 1876 sind die Beziehungen der Post zu den Reichs-, Staats- und Privatbahnen durch dieses Gesetz und die dazu erlassenen Vollzugsbestimmungen innerhalb des Reichspostgebietes gleichmässig geordnet, soweit nicht die Koncessionsurkunden der bestehenden Privatbahnen abweichende Vorschriften enthalten, doch sind letztere stets berechtigt, sich statt der auf besonderen Uebereinkünften übernommenen Verpflichtungen, diesem Gesetze zu unterwerfen. Nach diesem Gesetze ist der Eisenbahnbetrieb, soweit es die Natur und die Erfordernisse desselben gestatten, in die nothwendige Uebereinstimmung mit den Bedürfnissen des Postdienstes zu bringen. Mit jedem für den regelmässigen Beförderungsdienst der Bahn bestimmten Zuge ist auf Verlangen der Postverwaltung ein von dieser gestellter Postwagen unentgeltlich zu befördern; die unentgeltliche Beförderung umfasst die Briefpostsendungen, Zeitungen, Gelder, Poststücke bis zum Einzelgewicht von 10 Kilogramm, die zur Begleitung der Postsendungen wie zur Verrichtung des Dienstes erforderlichen Postbe-

amten, sowie die Geräthschaften, deren sich die Beamten unterwegs zu bedienen haben. Für alle übrigen Postsendungen, welche nicht unentgeltlich sind, hat die Postverwaltuug eine Frachtvergütung zu zahlen, welche in besonderer Weise berechnet wird. Auch bei Einrichtung neuer Bahnhöfe und Stationsgebäude hat die Eisenbahnverwaltung auf die Bedürfnisse der Post Rücksicht zu nehmen. Bei allen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Post und den Eisenbahnverwaltungen entscheidet, soweit die Postverwaltung sich bei dem Ausspruche der Landesbehörden nicht beruhigt, in letzter Instanz der Bundesrath, nach Anhörung der Reichspostverwaltung und des Reichseisenbahnamtes.

3) Auch andere Vorrechte räumt das Reichspostgesetz der Post ein, welche sich auf die Erleichterung und Sicherung ihres Betriebes beziehen. Die Posten sind von Chausseegeldern und anderen Kommunikationsabgaben befreit; sie können sich auch der Neben- und Feldwege bedienen, wenn die Poststrasse unfahrbar ist, sie können, gegen spätere Entschädigung des Eigenthümers, in solchen Fällen sogar über Aecker und eingehegte Wiesen fahren; gegen dieselbe ist jede Pfändung ausgeschlossen; jedes Fuhrwerk muss der ordentlichen Post ausweichen; das Inventar der Posthaltereien darf im Wege des Arrestes oder der Exekution nicht mit Beschlag belegt werden; die vorschriftsmässig zu haltenden Postpferde und Postillone dürfen zu den behufs der Staats- und Kommunalbedürfnisse zu leistenden Spanndiensten nicht herangezogen werden u. s. w. Die Postanstalten sind berechtigt, unbezahlt gebliebene Beträge an Porto, Personengeld und Gebühren nach den für die Beitreibung öffentlicher Abgaben bestehenden Vorschriften exekutivisch einziehen zu lassen, jedoch so, dass dem Exequirten der Rechtsweg offen steht.

4) Auch in Betreff des Verhältnisses der Post zum Publikum, d. h. zum Inbegriffe derjenigen Personen, welche sich der Post als Verkehrsanstalt bedienen wollen, bestehen Vorschriften, welche das zu Grunde liegende privatrechtliche Verhältniss in weitgehender Weise, im Interesse der öffentlichen Verkehrsanstalt modificiren. Obgleich das Verhältniss der Post, hinsichtlich der Ausführung der Transportgeschäfte, ein vertragsmässiges zwischen ihr und dem Absender ist, so hängt es doch nicht von ihr ab, ob sie einen solchen Vertrag eingehen will oder nicht. »Die Benutzung der Post darf niemanden verweigert oder erschwert werden, welcher sich den von der Post erlassenen Vorschriften unterwirft.«

Die Post kann und darf auch nicht für den einzelnen Fall der Beförderung besondere Bestimmungen feststellen, sondern sie erlässt ein für allemal Normativbestimmungen für alle Fälle und Personen, welche mit ihr in ein Vertragsverhältniss treten wollen. Diese sind als nothwendige Bestandtheile des Vertrages zwischen der Post und dem Absender anzusehen.

Das Porto ist die Gegenleistung des Absenders an die Post für die Uebernahme der Beförderung seiner Postsendung. Dasselbe ist ein Gegenstand der gesetzlichen Regelung, ebenso wie die Portofreiheiten. Portofrei sind nur die Korrespondenzen der regierenden Fürsten, ihrer Gemahlinnen und Wittwen, sowie der Hofhaltung derselben, ferner aller Reichsdienstsachen. Dienstsachen der Einzelstaaten sind portopflichtig, doch können sich die Behörden der Einzelstaaten auf Portozahlung mit der Postverwaltung in Form jährlicher Aversen einigen. Einstweilen aufrecht zu erhalten sind die Portobegünstigungen des Landheeres und der Marine.

Besonders wichtig dem Publikum gegenüber sind die Bestimmungen für die Haftpflicht der Post, welche vielfach von dem gemeinen Rechte abweichen. Die Postverwaltung leistet den Absendern nur in den Fällen Ersatz, wo eine solche Haftpflicht im Gesetze ausdrücklich anerkannt ist. Dieselbe ist ausgeschlossen bei allen gewöhnlichen Briefen, Kreuzbandsendungen, Drucksachen, findet dagegen gesetzlich statt bei allen Briefen mit Werthangabe und bei Packeten mit oder ohne Werthangabe. Für den Verlust der eingeschriebenen Sendungen wird bei erfolgter Werthangabe dieselbe bei Feststellung des Betrages der von der Post zu leistenden Entschädigung zu Grunde gelegt. Bei Packeten sowie bei eingeschriebenen Sendungen ohne Werthangabe ist ein bestimmtes Maass der Entschädigung gesetzlich festgestellt. Für die auf Postanweisungen eingezahlten Beträge haftet die Post unbedingt.

Die Post ist dem Publikum zur Wahrung des sogenannten Postgeheimnisses verpflichtet (B. I S. 373). Dasselbe bezieht sich nicht nur auf die eigentlichen Briefe, sondern auf Postsendungen aller Art, ja auf alle Thatsachen, welche bei Gelegenheit des Postdienstes zur Kenntniss der Beamten gelangen. Die Beamten sollen sich selbst jeder Kenntnissnahme der Postsendungen enthalten, auch dürfen sie die bei der Ausübung des Postdienstes ihnen bekannt gewordenen Thatsachen niemanden mittheilen, auch keiner Behörde, mit Ausnahme der Gerichte, bez. Staatsanwaltschaften, welche

in Kriminalfällen und Konkurssachen die Auslieferung von Briefen verfügen können. (Strafprocessverordnung §§ 99 ff. Konkursordnung § 111). Die gesetzwidrige Eröffnung und Unterdrückung von Briefen durch Postbeamte wird nicht nur dienstlich, sondern auch peinlich bestraft (Reichsstrafgesetzbuch §§ 354 und 355).

5) Bei Post- und Portodefraudation ist ein besonderes Strafverfahren in Abtheilung V des Reichspostgesetzes §§ 34—46 festgesetzt.

§ 311.

4) Organisation der deutschen Postverwaltung.

Die Behördenorganisation der Post ist nicht gesetzlich geregelt, sondern ist im deutschen Postgebiete dem Kaiser überlassen. In Unterordnung unter den Reichskanzler ist der eigentliche Leiter der gesammten Postverwaltung der Staatssekretär, welcher an der Spitze des Reichspostamtes, als der obersten Centralstelle für Post und Telegraphenwesen steht. Das Behördensystem der Post ist nach drei Instanzen gegliedert. Unter dem Reichspostamt stehen als Mittelbehörden die Oberpostdirektionen, indem das Reichspostgebiet (mit Ausnahme von Bayern und Württemberg) in 40 Postprovinzen eingetheilt ist, deren Abgrenzung unabhängig von den Gebieten der Einzelstaaten erfolgt ist. Den Oberpostdirektionen unterliegt für ihren ganzen Bezirk die oberste Leitung des gesammten Post- und Telegraphenwesens und die Aufsicht über dasselbe. In der unteren Instanz der Lokalverwaltung sind dagegen die Behörden für Post- und Telegraphenwesen getrennt. Die Postämter sind nach drei Klassen abgestuft. Dabei bestehen noch sogenannte Postagenturen, deren Dienst als Nebenbeschäftigung besorgt wird. Ueber die Qualifikation zum Reichspostdienst bestehen keine gesetzlichen, sondern nur reglementarische Bestimmungen, welche die wissenschaftliche Vorbildung, wie den Vorbereitungsdienst feststellen. Auf sämmtliche Beamten der Reichspost- und Telegraphenverwaltung findet das Reichsbeamtengesetz Anwendung. Eine Zusammenstellung der bestehenden Dienstvorschriften enthält die allgemeine Dienstanweisung für Post und Telegraphie.

§ 312.

5) Die Telegraphie insbesondere[1].

Während die Post Personen, Güter und Nachrichten befördert, hat die Telegraphie lediglich die beschleunigte Beförderung von Nachrichten durch vereinbarte Zeichen zur Aufgabe. Die erste elektrische Telegraphenlinie wurde in Deutschland im Jahre 1845 eröffnet; im Jahre 1849 wurde der Staatstelegraph in Preussen, in den folgenden Jahren auch in den übrigen Staaten Deutschlands dem öffentlichen Verkehre übergeben. Die Organisation dieser neuen Verkehrsanstalt hat sich überall eng an die der Post angeschlossen. Auch die Reichsverfassung enthält für beide Anstalten gleichlautende Bestimmungen. Innerhalb des Reichspostgebietes ist das Telegraphenwesen ebenfalls als einheitliche Verkehrsanstalt geordnet, während Bayern und Württemberg ihre eigene Telegraphenverwaltung besitzen. Das Reich hat die Rechtsnormen über das Telegraphenwesen zu erlassen. Diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den in der Telegraphenverwaltung des norddeutschen Bundes maassgebend gewesenen Grundsätzen durch reglementarische Festsetzung oder administrative Anwendung erfolgte, sind nicht durch Reichsgesetze, sondern durch Verordnung des Kaisers und der zuständigen Behörden zu normiren. Auf Grund dieser Bestimmungen ist von dem Reichskanzler die Telegraphenordnung vom 13. August 1880 erlassen worden. Die Telegraphenverwaltung erfreut sich einer Freiheit des Verordnungsrechtes, wie kein anderer Zweig der Reichsverwaltung. Nur einige wenige Punkte sind gesetzlich geregelt. Reichsgesetzlich besteht kein Telegraphenregal[2] oder Telegraphenzwang, dagegen ist ein solches in einzelnen Ländern anerkannt (Sachsen, Elsass-Lothringen). Thatsächlich ist es aber meist unmöglich, ohne besondere vom Staat verliehene Vorrechte Telegraphenlinien zu errichten. Es bestehen daher neben

[1] Laband, II. S. 284 ff. v. Rönne, II. 308. Zorn, II. 1 ff. Meili, Das Telegraphenrecht, eine civilistische Abh. 2. Aufl. 1873. J. Ludewig, Die Telegraphie in staats- und privatrechtlicher Beziehung. Leipzig 1872. E. Löning, Verw.R. S. 610. § 156. G. Meyer, B. I. S. 562. § 179.

[2] Die Reichstelegraphenverwaltung nimmt an, dass ein solches besteht, und begründet dasselbe durch Art. 48. Derselben Ansicht sind Fischer im Jahrb. für Gesetzgebung, Verwaltung u. s. w. Zorn, II. 17. Ebenso Reyscher, Zeitschr. für deutsches Recht B. XIX. S. 282. Dagegen mit Recht Laband, B. II. 311. Derselbe bei Marquardsen S. 151 ff. u. Beseler, System des deutschen Privatrechtes S. 363 ff. Vergl. H. Schulze, Preuss. Staatsr. B. II. Abth. 2. S. 463. Excurs über den Begriff der Regalität.

den Reichs- und Staatstelegraphenanstalten nur ausdrücklich genehmigte Telegraphenlinien, z. B. der Gemeinden, der Privateisenbahngesellschaften. Im Interesse der Reichstelegraphenanstalt sind den Eisenbahnen, sowohl denen der Staats- als der Privatgesellschaften, besondere Verpflichtungen auferlegt. Alle öffentlichen Telegraphenanstalten, d. h. alle diejenigen, welche dem Publikum zur Beförderung von Depeschen zugänglich sind, geniessen eines besonderen strafrechtlichen Schutzes (Reichsstrafgesetzbuch §§ 317—319.) Die Telegraphen stehen als öffentliche Verkehrsanstalten jedermann zur Benutzung offen; zwischen der Telegraphenanstalt und demjenigen, der sie benutzt, besteht ein vertragsmässiges Verhältniss, doch stehen auch hier wie bei der Post die Vertragsbestimmungen ein für allemal fest. Eine Entschädigungspflicht wird von den Telegraphenanstalten nicht anerkannt. Dagegen besteht, wie bei der Post, des Telegraphengeheimniss (Reichsstrafgesetzbuch § 355) in einer dem Wesen dieser Verkehrsanstalt angepassten Modifikation. Gewisse in der kaiserlichen Verordnung vom 2. Juni 1877 bezeichnete Telegramme sind gebührenfrei zu befördern. Das Telegraphenwesen ist durch internationale Verträge weiter ausgedehnt und entwickelt; so ist durch den Pariser Vertrag vom 17. Mai 1865 der europäische Telegraphenverein zu Stande gekommen, dem alle europäischen Staaten und Persien beigetreten sind. (Jetzt geltender Vertrag von Petersburg vom 22. Juli 1875)[1].

§ 313.

II. Das Eisenbahnwesen[2].

Das erste umfassende Gesetz über das Recht der Eisenbahnen in Deutschland ist das preussische Gesetz »über die Eisenbahnunter-

[1] Vergl. darüber die interessanten Mittheilungen von P. D. Fischer, Die Telegraphie und das Völkerrecht. Leipzig 1876. Derselbe, Post und Telegraphie im Weltverkehr. Eine Skizze. Berlin 1879.

[2] Schmeidler, Geschichte des deutschen Eisenbahnwesens 1871. Koch, Deutschlands Eisenbahnen, Versuch einer systematischen Darstellung der Rechtsverhältnisse. 2 Bde. 1860. Th. Förstemann, Das preussische Eisenbahnrecht und die unter dessen Schutz entstandenen Eisenbahnunternehmungen. Berlin 1869. Die Aufsätze von Fischer, in v. Holtzendorff's Jahrb. B. I. S. 412. II. S. 211. IV. S. 421. H. Schulze, Preuss. Staatsr. B. II. § 233. Thudichum, S. 344 ff. Seydel, S. 69. 188. v. Rönne, II. 1. S. 314. L. v. Stein, Verwaltungslehre, S. 402 (II. Aufl. 1876). Laband, D. StR. B. II. § 72. S. 351 ff. Löning, D. Verwaltungsr. S. 618. § 158. G. Meyer, Verwaltungsr. B. I. § 163. S. 492 ff. E. Meier, Eisenbahngesetzgebung im Rechtslex. B. I. S .663 ff.

nehmungen« vom 3. November 1838, welches die öffentlich-rechtlichen, zum Theil auch die privatrechtlichen Verhältnisse der Eisenbahnen regelt. Dasselbe beruht wesentlich auf dem System der Privatunternehmungen durch Aktiengesellschaften, welche jedoch einem weitgehenden Aufsichtsrecht der Staatsbehörden unterworfen werden. Erst seit dem Jahre 1848 begann man in Preussen Staatseisenbahnen zu bauen. Seit 1850 ist die Verwaltung mehrerer grosser Eisenbahnlinien vom Staate übernommen, während ihr Eigenthum den Privatgesellschaften verblieb. In den deutschen Mittelstaaten hat man schon früh das System der Staatseisenbahnen angenommen, doch giebt es auch hier noch einzelne Privatbahnen. Diesen sehr verschiedenartigen gesetzlichen Bestimmungen der deutschen Einzelstaaten gegenüber stellt die Verfassung des norddeutschen Bundes, sowie des deutschen Reiches Artikel 4[8] den Grundsatz auf, dass das Eisenbahnwesen der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches unterliegt.

Nur Bayern gegenüber ist auf Grund des Vertrages vom 23. November 1870 (III § 8) dieses Recht sehr beschränkt. Abgesehen von dieser geographischen Begrenzung, erscheint das Gesetzgebungsrecht des Reiches auf diesem Gebiete als ein materiell unbeschränktes. Das Reich ist nach Artikel 4[8] unzweifelhaft berechtigt, das Eisenbahnwesen in allen seinen Beziehungen zu regeln und zwar auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung, ohne dass es dazu einer Verfassungsänderung bedürfte. Bis jetzt hat aber das Reich von dieser weitgehenden Befugniss nur in vereinzelten Beziehungen Gebrauch gemacht. Ein umfassendes deutsches Eisenbahngesetz ist, trotz der Entwürfe von 1874 und 1875, nicht zu Stande gekommen. Das deutsche Eisenbahnrecht gehört daher wesentlich noch dem Landesstaatsrechte an. Wir beschränken uns daher hier auf die wichtigsten reichsrechtlichen Bestimmungen, welche den Abschnitt VII Artikel 41—47 der Reichsverfassung bilden. Wir unterscheiden dabei solche Bestimmungen, welche sich auf das ganze Reichsgebiet beziehen, von denen, die nur für das Reichsgebiet mit Ausnahme von Bayern gelten.

A. Bestimmungen, welche für das ganze Reichsgebiet gelten:

1) »Eisenbahnen, welche im Interesse der Vertheidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinsamen Verkehres für nothwendig erachtet werden, können kraft eines Reichsgesetzes auch gegen den

Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, für Rechnung des Reiches angelegt oder an Privatunternehmer zur Ausführung koncessionirt und mit dem Expropriationsrechte ausgestattet werden« (Artikel 41 Absatz 1). Die regelmässige Koncessionirung neuer Eisenbahnen durch die Einzelstaaten wird durch eine subsidiäre Koncessionsbefugniss der Reichsgewalt ergänzt, doch darf diese nicht durch die Exekutive, sondern nur durch die Organe der Gesetzgebung erfolgen. Die Beschränkung dieser Befugniss auf solche Bahnen, »welche im Interesse der Vertheidigung Deutschlands oder des gemeinsamen Verkehres für nothwendig erachtet werden«, ist bei der Unbestimmtheit des Ausdruckes ziemlich bedeutungslos, besonders da der Reichsgewalt selbst die Entscheidung zusteht, ob diese Voraussetzungen vorhanden sind. Der Zusatz »unbeschadet der Rechte der Landeshoheit« ist überflüssig, weil selbstverständlich. Soweit das Reichsgesetz die Hoheitsrechte des Einzelstaates, gegen dessen Widerspruch die Eisenbahn angelegt wird, nicht ausdrücklich beschränkt, bleiben dieselben nach allgemeinen Grundsätzen fortbestehen.

2) »Jede bestehende Eisenbahnverwaltung ist verpflichtet, sich den Anschluss neu angelegter Eisenbahnen auf Kosten der letzteren gefallen zu lassen« (Artikel 41 Absatz 2).

3) »Die gesetzlichen Bestimmungen, welche bestehenden Eisenbahnunternehmungen ein Widerspruchsrecht gegen die Anlegung von Parallel- oder Konkurrenzbahnen einräumen, werden unbeschadet bereits erworbener Rechte für das ganze Reich hierdurch aufgehoben. Ein solches Widerspruchsrecht kann auch in den künftig zu ertheilenden Koncessionen nicht weiter verliehen werden«. (Artikel 41 Absatz 3.) Die »bestehenden Eisenbahnunternehmungen« sind diejenigen, welche zur Zeit des Erlasses der Verfassung bereits vorhanden waren, im Gegensatz zu den neu zu koncessionirenden. Die Klausel »unbeschadet bereits erworbener Rechte« bezieht sich, wie Laband II S. 362 richtig ausführt, nur auf solche Rechte, welche auf einem speciellen Rechtstitel beruhen, nicht auf solche, welche die Eisenbahnen auf Grund eines allgemeinen Rechtssatzes erworben haben (so Löning a. a. O. S. 621.) Durch eine so weitgehende Auslegung würde die Verfassungsbestimmung Artikel 41^3 sonst jeden Werth, den schon bestehenden Eisenbahnen gegenüber, verlieren.

4) »Dem Reiche steht auch Bayern gegenüber das Recht zu, im Wege der Gesetzgebung einheitliche Normen für die Konstruktion

und Ausrüstung der für die Landesvertheidigung wichtigen Eisenbahnen aufzustellen«. Artikel 46[3].

5) »Den Anforderungen der Behörden des Reiches in Betreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zwecke der Vertheidigung Deutschlands haben sämmtliche Eisenbahnverwaltungen unweigerlich Folge zu leisten. Insbesondere ist das Militär und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermässigten Sätzen zu befördern«. Diese Verpflichtungen sind näher geregelt durch die Reichsgesetze über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden vom 13. Februar 1875 und über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873.

Zur Ausübung des Aufsichtsrechtes, welches dem Reiche über sämmtliche deutsche Eisenbahnen zusteht, ist durch Reichsgesetz vom 27. Juni 1873 das Reichseisenbahnamt errichtet, dessen Organisation im Behördensystem des Reiches bereits besprochen worden ist. Die Stellung des Bundesrathes und seines Ausschusses für Eisenbahnen ist durch die Errichtung des Reichseisenbahnamtes nicht verändert. Der Bundesrath erlässt nach wie vor auch in Beziehung auf das Eisenbahnwesen die allgemeinen Verwaltungsvorschriften und beschliesst »über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der erwähnten Verwaltungsvorschriften hervortreten«. Sache des Reichseisenbahnamtes ist es, ebenso über die Ausführung der Verfassung und der Gesetze, als der vom Bundesrathe erlassenen Verwaltungsvorschriften zu wachen. Das Reichseisenbahnamt ist keineswegs eine Centralverwaltungsbehörde des Reiches, sondern lediglich eine Kontrollbehörde innerhalb der verfassungsmässigen Zuständigkeit des Reiches, wie sie durch Abschnitt VII näher bestimmt ist; dasselbe hat auch Bayern gegenüber gewisse Befugnisse, ist aber durch die Reservatrechte dieses Staates auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens sehr beschränkt.

B. Bestimmungen, welche für das ganze Reichsgebiet mit Ausnahme von Bayern gelten.

Der leitende Grundgedanke ist in Artikel 42 ausgesprochen: »Die Bundesregierungen verpflichten sich, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz zu verwalten und zu diesem Behufe auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen«. Die Abfassung dieses Artikels ist allerdings eine höchst unglückliche. Es könnte scheinen, als ob durch denselben nur eine vertragsmässige Verpflichtung der Bundesregierungen unterein-

ander stipulirt sei (wie Laband II S. 363 annimmt). Eine solche Auslegung ist aber keineswegs durch den Wortlaut des Artikels geboten und widerspricht jedenfalls dem Wesen und Geiste einer Verfassungsurkunde. »Wo die Verfassung beginnt, hört der Vertrag auf«. Die Reichsverfassung enthält keine vertragsmässigen Verabredungen zwischen den einzelnen Bundesgliedern, sondern stellt die Rechte und Pflichten fest, welche zwischen diesen und dem Reiche bestehen. Das Wort »verpflichten sich« kann also nichts anderes heissen, als »die Bundesregierungen sind dem Reiche gegenüber verfassungsmässig verpflichtet«. Eine Verfassung kann nur verfassungsmässige Rechtssätze, keine vertragsmässigen Zusicherungen enthalten. Diese staatsrechtliche Richtigstellung des Artikel 42 ist von grosser praktischer Tragweite, denn darnach erhalten die vom Bundesrathe ausgegangenen Vorschriften eine ganz andere Bedeutung, als Laband ihnen beilegt, indem sie als Ausführungsverordnungen des Artikel 42 ihre volle Berechtigung in Anspruch nehmen können. In diesem Sinne hat die Reichsverfassung Abschnitt VII verschiedene Sätze ausgesprochen:

1) »Es sollen demgemäss in thunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizeireglements eingeführt werden«. Artikel 43 Absatz 1. Da der Bundesrath nach Artikel 7[2] berechtigt ist, die zur Ausführung der Verfassung und Gesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu beschliessen, so war er auch befugt, die in Artikel 43 vorgesehenen Betriebseinrichtungen zu treffen und Bahnpolizeireglements zu erlassen. Er that durch Erlass derartiger Bestimmungen nur seine verfassungsmässige Pflicht, den Artikel 43 auszuführen; dieselben sind daher nicht (wie Laband a. a. O. ausführt) nur gültig, soweit sie den Landesgesetzen entsprechen und landesgesetzlich verkündigt sind«, sondern sind Reichsverordnungen[1], welche als Reichsrecht allem Lan-

[1] Dies ist besonders treffend in einer Entscheidung des Reichsoberhandelsgerichtes vom 11. Oktober 1876 ausgeführt: »Die Bestimmung des Artikel 43 hat nicht den beschränkten Sinn, es solle die Reichsgewalt indirekt, durch Einwirken auf die Bundesregierungen den Erlass gleicher Bahnpolizeireglements herbeiführen, vielmehr geht sie von der Voraussetzung aus, es stehe der Reichsgewalt die Befugniss direkt zu, durch Erlass bezüglicher Polizeiverordnungen gleiche Bahnpolizeireglements einzuführen. Diese Auslegung ist durch den Zweck der Bestimmung gegeben und ihre Richtigkeit ist um so weniger zu bezweifeln, als die Organe der gesetzgebenden Gewalt des Reiches, der Bundesrath und der Reichstag, sie ausdrücklich anerkannt haben, der Reichstag dadurch, dass er im J. 1869 einen dahin gehenden Antrag stellte, der Bundesrath dadurch,

desrecht vorgehen. Das Reich hat von dieser verfassungsmässigen Befugniss bereits ausgiebigen Gebrauch gemacht und folgende Verordnungen durch den Bundesrath erlassen, welche auch von Bayern freiwillig angenommen worden sind: a) Bahnpolizeireglement für die deutschen Eisenbahnen vom 4. Januar 1875 (Centralblatt 1875); b) Signalordnung vom 4. Januar 1875 (Centralblatt 1875); c) Bahnordnung für Eisenbahnen von untergeordneter Bedeutung vom 12. Juni 1878 (Centralblatt 1878); d) Verordnung vom 12. Juni 1878 über Konstruktion und Beschaffenheit der Bahnanlagen (Centralblatt 1878); e) Verordnung vom 12. Juni 1878 über die Befähigung von Bahnpolizeibeamten und Lokomotivführern (Centralblatt 1878).

2) »Das Reich hat dafür Sorge zu tragen, dass die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen jeder Zeit in einem die nöthige Sicherheit gewährenden baulichen Zustande erhalten und dieselben mit Betriebsmaterial so ausrüsten, wie das Verkehrsbedürfniss es erheischt«. Artikel 43[2].

3) »Die Eisenbahnverwaltungen sind verpflichtet, die für den durchgehenden Verkehr und zur Herstellung ineinander greifender Fahrpläne nöthigen Personenzüge mit entsprechender Fahrgeschwindigkeit, desgleichen die zur Bewältigung des Güterverkehrs nöthigen Güterzüge einzuführen, auch direkte Expeditionen, im Personen- und Güterverkehr, unter Gestellung der Transportmittel von einer Bahn auf die andere gegen die übliche Vergütung einzurichten«. Artikel 44.

4) Dem Reiche steht auch eine Kontrolle über die Feststellung der Bedingungen zu, unter welchen sich die Eisenbahnen verpflichten Transportverträge mit dem Publikum abzuschliessen. Nach Artikel 45 hat das Reich die Aufgabe, dahin zu wirken, dass auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden. Der Bundesrath ist dieser Verpflichtung nachgekommen durch Erlass des Betriebsreglements vom 11. Mai 1874, welches von allen Staats- und Privateisenbahnen angenommen worden ist. Es kommt hier der eigenthümliche deutsche Sprachgebrauch in Betracht, wobei man unter »Betriebsreglement« »nicht ein Reglement über den Betrieb der Eisenbahnen versteht, sondern die Zusammenstellung der Vertragsbestimmungen, unter

---

dass er, dem Reichstagsbeschlusse entsprechend, das erste Bahnpolizeireglement vom 3. Juni 1870 erliess u. s. w.« Entscheidungen des Reichsoberhandelsgerichtes B. XXI S. 61 ff.

welchen die Eisenbahnen sich bereit erklären, Transportverträge abzuschliessen, jedoch mit Ausnahme der Tarifbestimmungen«. Das Betriebsreglement enthält daher wesentlich privatrechtliche Bestimmungen über die allgemeinen Bedingungen, unter welchen die Bahnverwaltungen ihre Transportverträge abschliessen. Diese Bestimmungen können nur soweit Rechtsgültigkeit beanspruchen, als sie nicht mit absoluten Reichsgesetzen, besonders den Sätzen des Handelsgesetzbuches in Widerspruch treten[1].

4) Dem Reiche steht die Kontrolle auch über das Tarifwesen zu. Dasselbe wird namentlich dahin wirken, »dass die möglichste Gleichmässigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt, insbesondere, dass bei grossen Entfernungen für den Transport von Kohlen, Koaks, Holz, Erzen, Steinen, Salz, Roheisen, Düngungsmitteln und ähnlichen Gegenständen ein dem Bedürfniss der Landwirthschaft und Industrie entsprechender ermässigter Tarif und zwar zunächst thunlichst der Einpfennigtarif eingeführt werde.« Nach diesem Artikel 45 hat das Reich zunächst nur das Tarifwesen zu kontrolliren und in dem ausgesprochenen Sinne auf die Tarifpolitik der Einzelstaaten einzuwirken. Um diese Kontrolle zu ermöglichen, sind sämmtliche Bahnverwaltungen verpflichtet, »monatliche Nachweise über Einführung neuer und Abänderung bestehender Tarife dem Reichseisenbahnamt einzureichen und demselben von jeder Tariferhöhung spätestens gleichzeitig mit der Bekanntmachung Anzeige zu erstatten«. Bis jetzt ist die Verständigung der deutschen Bahnverwaltungen über das Tarifwesen ohne die Vermittelung der Reichsgewalt zu Stande gekommen und der Bundesrath hat am 14. December 1876 nur ausgesprochen, dass gegen diese Verabredung von Reichswegen nichts einzuwenden sei. Dagegen ist es unzweifelhaft, dass das Reich nach Artikel 4[8] der Reichsverfassung berechtigt wäre, das ganze Tarifwesen durch ein Reichsgesetz zu regeln.

5) »Bei eintretenden Nothständen, insbesondere bei ungewöhnlicher Theuerung der Lebensmittel, sind die Bahnverwaltungen verpflichtet, für den Transport, namentlich von Getreide, Mehl,

[1] Thöl, Handelsrecht B. III. Transportgewerbe § 49 S. 90 sagt: »Das deutsche Betriebsreglement ist nicht Gesetz, da es nur vom Bundesrathe beschlossen ist, diesem aber die gesetzgebende Gewalt für einen solchen privatrechtlichen Inhalt fehlt. Die Gültigkeit des Inhaltes ist demnach zu prüfen nach den Gesetzen, insbesondere den Reichsgesetzen, namentlich nach dem Handelsgesetzbuche«. Anders steht es nach Thöl mit dem Bahnpolizeireglement vom 4. Januar 1875. Derselbe, Handelsrechtliche Erörterungen. Göttingen 1882.

Hülsenfrüchten und Kartoffeln, zeitweise einen dem Bedürfniss entsprechenden, vom Kaiser auf Vorschlag des betreffenden Bundesrathsausschusses festzustellenden, niedrigen Specialtarif einzuführen, welcher jedoch nicht unter den niedrigsten auf der betreffenden Bahn für Rohprodukte geltenden Satz herabgehen darf«.

§ 314.

III. Maass und Gewicht [1].

Für den gesammten Verkehr von grösster Wichtigkeit ist ein wohlgeordnetes, einheitliches Maass- und Gewichtssystem, welches durch blosse Privatübereinkünfte nur ungenügend hergestellt werden kann. Daher hat die Obrigkeit überall, und auch in Deutschland, schon früh diese Aufgabe in die Hand genommen. Schon in der karolingischen Zeit machte die königliche Gewalt das Maass- und Gewichtssystem zum Gegenstand ihrer Fürsorge. In den königlichen Pfalzen sollten Normalgewichte vorhanden sein, von denen Kopien an die Sendboten, Grafen und Vorsteher der Märkte abgegeben werden sollten. Mit dem Verfall der königlichen Gewalt ging diese Sorge auf die Territorialherrschaften über. In den Stadtrechten begegnen wir schon seit dem XII. Jahrhundert eingehenden Vorschriften über Maass und Gewicht. Die in der Reichspolizeiordnung von 1530 ausgesprochene Absicht, für ganz Deutschland ein einheitliches Maass und Gewicht einzuführen, wurde bald wieder aufgegeben. Es blieb von nun an den einzelnen Reichsständen überlassen, das Maass- und Gewichtswesen innerhalb ihrer Gebiete zu ordnen. Bei der unglaublichen Zersplitterung Deutschlands entstand daher auch hier ein wirrer Partikularismus, welcher dem Volkswohlstand tiefe Wunden schlug. Selbst innerhalb der einzelnen Territorien konnte die Verschiedenheit nicht beseitigt werden. Erst in diesem Jahrhundert wurde für einzelne Staaten die Einheit hergestellt, so vor allem für Preussen durch die Maass- und Gewichtsordnung vom 16. Mai 1816. Auch wurde unter den Staaten des Zollvereins ein gleichartiges Zollgewicht vertragsmässig festgestellt. Aber auch hier verdankt Deutschland seine Einheit der norddeutschen Bundesverfassung, welche in Artikel 4 [3]

[1] H. Schulze, Preuss. Staatsr. B. II. § 234. S. 613 ff. v. Rönne, Staatsr. des deutschen Reiches II. S. 241 ff. Laband, II. S. 439 ff. Zorn, II. S. 58 ff. G. Meyer, Verwaltungsrecht B. I. S. 430. E. Loening, Verwaltungsrecht § 167. S. 652. E. Meyer, »Maass- und Gewichtsordnung« im Rechtslex. B. II. S. 730 ff. Jolly, »Maass und Gewicht« in Bluntschli's Staatsw. VI. S. 554—560.

die Ordnung des Maass- und Gewichtssystems der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Bundes unterstellt. Von dieser gesetzgeberischen Befugniss hat der norddeutsche Bund durch Erlass der Maass- und Gewichtsordnung vom 17. August 1868 den ausgiebigsten Gebrauch gemacht. Dieses Gesetz ist später auf die süddeutschen Staaten und Elsass-Lothringen ausgedehnt worden, sodass es jetzt für das ganze deutsche Reich als einheitliche Norm gilt, welche alle bis dahin bestehenden landesgesetzlichen Normen ausser Kraft gesetzt und zugleich für die Zukunft den Einzelstaaten das Gesetzgebungsrecht vollständig entzogen hat.

Die gegenwärtig geltende Maass- und Gewichtsordnung Deutschlands beruht auf dem metrischen Decimalsystem, welches durch die französische Gesetzgebung zuerst eingeführt und schon damals als ein für alle Zeiten und Völker geltendes System aufgefasst worden ist. (Dekret vom 8. Mai 1790. Gesetz vom 18 Germinal III und 19 Frimaire VIII.) Die Grundlage des Systems ist das Meter oder der Stab mit Decimeter-Eintheilung und -Vervielfältigung (Artikel 1). Es gelten folgende Maasse und zwar A. Längenmaasse; die Einheit bildet das Meter, der hundertste Theil des Meters heisst das Centimeter oder der Neuzoll, der tausendste das Millimeter oder der Strich, zehn Meter heissen das Dekameter oder die Kette, tausend Meter das Kilometer. B. Flächenmaasse; die Einheit bildet das Quadratmeter oder der Quadratstab, hundert Quadratmeter heissen das Ar, zehntausend Quadratmeter heissen das Hektar. C. Körpermaasse; die Grundlage bildet das Kubikmeter oder der Kubikstab, die Einheit ist der tausendste Theil des Kubikmeters und heisst das Liter (Kanne), das halbe Liter heisst der Schoppen, hundert Liter das Hektoliter oder das Fass, fünfzig Liter ein Scheffel. (D. Gewicht). Die Einheit des Gewichts bildet das Kilogramm (gleich zwei Pfund.) Es ist das Gewicht eines Liters destillirten Wassers bei + 4 Grad des hunderttheiligen Thermometers. Das Kilogramm wird in 1000 Gramme getheilt mit decimalen Unterabtheilungen, der zehnte Theil eines Grammes heisst das Decigramm, der hundertste Theil das Centigramm, der tausendste Theil das Milligramm, zehn Gramme heissen das Dekagramm (Neuloth), 50 Kilogramme oder 100 Pfund der Centner, 1000 Kilogramme heissen die Tonne.

Diese ersten Artikel 1 — 6 des Gesetzes enthalten nichts als Begriffsbestimmungen; sie könnten als solche auch in einem Lehrbuche stehen. Juristischen Gehalt erhalten diese Sätze

erst dadurch, dass das Gesetz allen Behörden und Individuen befiehlt, diese Bezeichnungen von Raum- und Gewichtsgrössen nur in dem vom Gesetze festgestellten Sinne zu gebrauchen. Dieser Befehl hat aber für die Privaten eine andere Bedeutung, als für die Behörden. Für erstere bedeutet er nur, dass bei allen ihren privatrechtlichen Rechtsgeschäften, soweit nicht aus dem Abschlusse des Rechtsgeschäftes ein entgegenstehender Wille der Parteien klar erkennbar ist, die in demselben gebrauchten Maass- und Gewichtsbezeichnungen stets in der Bedeutung genommen werden sollen, welche ihnen das Gesetz beilegt. Während also im Privatverkehr auch die Anwendung anderer Maasse und Gewichte rechtsgültig verabredet werden kann, müssen sich alle Reichs-, Landes- und Gemeindebehörden in allen ihren amtlichen Akten und Geschäften stets der reichsgesetzlich festgestellten Maasse und Gewichte bedienen. »Was für die Privaten jus dispositivum, ist für die öffentlichen Behörden jus cogens« (Laband II S. 442).

Die Anfertigung der zur Zumessung und Abwägung nothwendigen Instrumente, der Maasse, Gewichte und Wagen ist der Privatindustrie überlassen; aber im öffentlichen Verkehre dürfen dazu nur in Gemässheit der Maass- und Gewichtsordnung gestempelte Maasse, Gewichte und Wagen angewendet werden. Artikel 10. Diese Stempelung ist eine öffentliche Beurkundung, wodurch, nach vorausgegangener obrigkeitlicher Prüfung, amtlich bezeugt wird, dass die anzuwendenden Maasse und Gewichte den in der Maass- und Gewichtsordnung enthaltenen Bestimmungen entsprechen. Das Reichsgesetz hat deshalb die Einzelstaaten verpflichtet, Eichungsämter zu errichten (Artikel 15. 16), d. h. Behörden, deren Aufgabe es ist, die Maasswerkzeuge zu eichen, d. h. ihre Grösse, ihre Schwere, oder bei Wagen ihre Richtigkeit und Belastungsgrenze amtlich zu bestimmen und das in der Eichung ausgedrückte Resultat der Prüfung durch ein vorschriftsmässiges Stempelzeichen zu beglaubigen (Loening a. a. O. S. 654). Die Errichtung der Eichungsämter steht den Bundesregierungen zu und erfolgt nach den Landesgesetzen (Artikel 16). Die Bundesregierungen haben jede für sich oder mehrere gemeinschaftlich zum Zwecke der Aufsicht über die Geschäftsführung und die ordnungsmässige Unterhaltung der Eichungsämter die erforderlichen Anordnungen zu treffen. In gleicher Weise liegt ihnen die Fürsorge für eine periodisch wiederkehrende Vergleichung der im Gebrauche der Eichungsämter befindlichen Normale mit den Normalmaassen und Gewichten

ob (Artikel 17). Vom Reiche wird eine Normaleichungskommission zu Berlin errichtet und unterhalten, deren Zuständigkeit sich jedoch nicht mit auf Bayern erstreckt, welches seine besondere Normaleichungskommission besitzt, die aber von der Reichskommission ihre Normale zu beziehen hat. Die Normaleichungskommission des deutschen Reiches hat darüber zu wachen, dass im gesammten Bundesgebiete das Eichungswesen nach übereinstimmenden Regeln und dem Interesse des Verkehrs entsprechend gehandhabt werde; ihr liegt die Anfertigung und Verabfolgung der Normale ob, sie hat die näheren Vorschriften über Material, Gestalt, Bezeichnung und sonstige Beschaffenheit der Maasse und Gewichte, ferner über die von Seiten der Eichungsstellen einzuhaltenden Fehlergrenzen zu erlassen, der Normaleichungskommission liegt es ob, das bei der Eichung und Stempelung zu beobachtende Verfahren und die Taxen für die von den Eichungsstellen zu erhebenden Gebühren festzusetzen und überhaupt alle die technischen Seiten des Eichungswesens betreffenden Gegenstände zu regeln (Artikel 18). Auf Grund dieser gesetzlichen Ermächtigung hat sie die Eichungsordnung vom 16. Juli 1869 mit ihren Nachträgen erlassen; die Gebühren für die Eichungsgeschäfte sind durch eine besondere, von derselben Behörde publicirte Gebührentaxe geregelt. Als Urmaass gilt derjenige Platinstab, welcher im Besitze der preussischen Regierung sich befindet, im Jahre 1863 mit dem zu Paris aufbewahrten »mètre des archives« verglichen worden ist und bei der Temperatur des schmelzenden Eises gleich 1,0000301 Meter befunden worden ist. Als Urgewicht gilt das im Besitze der preussischen Regierung befindliche Platinkilogramm, welches 1860 mit dem zu Paris aufbewahrten »kilogramme prototype« verglichen und gleich 0,999 999 842 Kilogramm befunden worden ist (Artikel 5). Da eine absolute Genauigkeit nicht erzielt werden kann, so ist dem Bundesrathe nach Anhörung der Normaleichungskommission vorbehalten, die äussersten Grenzen der im öffentlichen Verkehre noch zu duldenden Abweichungen festzusetzen. (Bekanntmachung des Bundesrathes vom 6. December 1869 und 11. Juli 1875. Centralblatt S. 436.)

Um die Durchführung und Aufrechterhaltung des gesetzlichen Maass- und Gewichtssystems zu befördern, sind folgende Vorschriften erlassen: 1) Die Reichs- und Landesregierungen haben alle Anordnungen zu treffen, welche zur Sicherung der Ein- und Durchführung der in der Maass- und Gewichtsordnung enthaltenen Bestimmungen erforderlich sind, sie sind verpflichtet, in allen ihren

amtlichen Akten ausschliesslich das reichsgesetzliche Maass- und Gewichtssystem anzuwenden (Artikel 21). 2) Im öffentlichen Verkehr, d. h. im Verkehr mit öffentlich feilgebotenen Waaren und Dienstleistungen, dürfen nur vorschriftsmässig gestempelte Maasse, Gewichte und Wagen und überhaupt nur richtige Maasse, Gewichte und Wagen, d. h. solche, die das, was sie ihrer Bezeichnung nach angeben sollen, richtig angeben, gebraucht werden (Artikel 10). Peinlich strafbar ist die Verletzung dieser Vorschriften nur dann, wenn Gewerbtreibende sich ihrer schuldig machen (Reichsstrafgesetzbuch § 369[2]). 3) Ja, Gewerbtreibende dürfen ungestempelte oder unrichtige Maasse, Gewichte oder Wagen, die zum Gebrauche in ihrem Gewerbe geeignet sind, nicht einmal besitzen (Reichsstrafgesetzbuch § 369[2]). 4) Schankgefässe, welche zur Verabreichung von Wein, Most oder Bier in Gast- und Schankwirthschaften dienen, müssen mit der Bezeichnung des Sollinhaltes nach Litermaass und einem den Sollinhalt begrenzenden Strich (Füllstrich) versehen sein. Zur Prüfung der Schankgefässe müssen die Gast- und Schankwirthe vorschriftsmässig gestempelte Flüssigkeitsmaasse bereit halten (Reichsgesetz vom 20. Juli 1881).

IV. Das Geldwesen[1].

§ 315.

Vom Gelde überhaupt.

Sobald den Völkern der rohe Zustand des blossen Tauschhandels nicht mehr genügt, zeigt sich das wirthschaftliche Bedürfniss, eine allgemein begehrte, theilungsfähige, zur Aufbewahrung geeig-

[1] H. Schulze, Preuss. Staatsr. B. II. S. 615, wo auch weitere Literatur angegeben. J. G. Hoffmann, Die Lehre vom Gelde, als Anleitung zu gründlichen Urtheilen über das Geldwesen mit besonderer Berücksichtigung auf den preussischen Staat. Berlin 1838. Karl Knies, Das Geld, Darlegung der Grundlehren von dem Gelde mit einer Vorerörterung über das Kapital und die Uebertragung der Nutzungen. Berlin 1873. II. Aufl. 1885. L. Goldschmidt, Handbuch des Handelsrechtes B. I. Abth. 2. 1868. S. 1060 ff. G. Hartmann, Ueber den rechtlichen Begriff des Geldes und den Inhalt von Geldschulden. 1868. Koch, Art. »Geld« im Rechtsl. B. II. S. 36 ff. E. Nasse, Geld- und Münzwesen in Schönberg's Handbuch der polit. Oek. B. I. S. 237 ff. A. Wagner in Bluntschli's Staatsw. B. VII. S. 65 ff. Art. »Münzwesen«. Ueber das Geldwesen des deutschen Reiches: v. Rönne, Staatsr. des d. R. B. II. S. 248 ff. Laband, II. S. 410 ff. Zorn, II. S. 68 ff. G. Meyer, Verwaltungsrecht I. S. 437 ff. Mandry, Civilrechtlicher Inhalt der Reichsgesetze (2. Aufl.) S. 203 ff. A. Soetbeer, Die deutsche Münzverfassung. I. Gesetz betr. die Ausprägung von Reichsgoldmünzen. Vom 4. December 1871. II. Münzgesetz vom 9. Juli 1873. Mit Erläuterungen versehen 1874.

nete Waare, zur Vermeidung der Schwierigkeiten der verschiedenen Tauschoperationen, zum allgemeinen Preisausgleicher, d. h. zum Geld im volkswirthschaftlichen Sinne zu verwenden. Aus dem Wesen des Geldes, allgemeiner Preisausgleicher zu sein, folgt als abgeleitete Eigenschaft seine Funktion, als Preismesser aller Vermögensgegenstände zu dienen. Die Bestimmung eines mehr oder weniger geeigneten Gegenstandes zum Gelde ist zuerst Sache des Privatverkehrs, welcher in verschiedenen Ländern gar verschiedenartige Gegenstände zu diesem Zwecke verwendet hat. Erst später werden die dazu besonders geeigneten edeln Metalle, Gold und Silber, ausschliesslich bei allen civilisirten Völkern dafür benutzt. Solange aber die Regulirung des Geldwesens lediglich dem Privatverkehre überlassen bleibt, zeigt sich die grosse Unbequemlichkeit, dass die mit einander in Verkehr tretenden Personen, in jedem einzelnen Falle, die als Geld benutzte Waare wiegen und messen, nach ihrer Quantität und Qualität prüfen müssen. Sicherheit und volle Bequemlichkeit erlangt der Verkehr erst dann, wenn der Staat das Geldwesen in seine Hand nimmt, indem er anordnet, dass derselbe Gegenstand für alle nur möglichen Zahlungsverpflichtungen als gesetzliches Zahlungsmittel gelten soll, und indem er diesem Gegenstand, d. h. dem zur Substanz des Geldes dienenden Stoffe ein gesetzliches Maass- und Gewichtssystem vorschreibt. Wir sehen daher bei allen Völkern, dass bei einer irgend höheren wirthschaftlichen Entwickelung die Ordnung des Geldwesens als ausschliessliche Aufgabe des Staates betrachtet wird. Sobald die edeln Metalle zur alleinigen Substanz des Geldes erhoben worden sind, stellt sich die Thätigkeit des Staates für das Geldwesen im Münzsysteme dar. Man bezeichnet die ausschliessliche Befugniss des Staates, das Münzwesen gesetzlich zu ordnen und ausschliesslich auf seinen Münzstätten Münzen ausprägen zu dürfen, als Münzregal; aber der Begriff der Regalität entspricht auch hier der modernen Auffassung nicht mehr. Nicht um sich Einnahmen zu verschaffen, nimmt der Staat jetzt dieses Recht für sich allein in Anspruch, sondern lediglich, weil nur so der wirthschaftliche Zweck des Münzwesens, volle Sicherheit des Verkehrs, erreicht werden kann. An die Stelle des überlebten Regalitätsbegriffes ist ein volkswirthschaftliches Hoheitsrecht getreten, d. h. der Staat hat das ausschliessliche Münzrecht lediglich aus dem Grunde, weil durch ihn die Volkswirthschaft am sichersten und billigsten mit einer guten Münze versehen und ihr ein Dienst geleistet wird, welchen die Ein-

zelnen ihr nicht so gut zu leisten vermöchten. Von diesem Gesichtspunkte wird die gesunde Münzpolitik der Gegenwart geleitet und darauf die rechtliche Ordnung des Münzwesens gegründet (Preussisches Staatsrecht B. II S. 616).

Der Begriff des Geldes ist wesentlich ein volkswirthschaftlicher und findet seine wissenschaftliche Erörterung in der Nationalökonomie. Erst dadurch, dass der Staat die Ordnung des Geldwesens in seine Hand nimmt, wird der Begriff des Geldes ein juristischer, der sich keineswegs mit dem volkswirthschaftlichen deckt. Das, was der zum Bewusstsein seiner allgemeinen Kulturaufgaben erwachte Staat auf dem Gebiete des Geldwesens thut, besteht darin, dass er gesetzlich einen bestimmten Gegenstand zum allgemeinen Preisausgleicher und damit auch zum allgemeinen Preismesser erklärt. Da zu diesem Zwecke nur Metalle, später besonders nur edle Metalle, brauchbar befunden werden, so konzentrirt sich die Thätigkeit des Staates für das Geldwesen in dem Münzwesen. Hier stellt der Staat Definitionen auf, welche zugleich als Rechtssätze erscheinen, indem er bestimmt, dass so und so viele Gewichtstheile von Metall, denen ein bestimmtes Zeichen aufgedrückt ist, so und so benannt werden und im Verkehr diese oder jene Summe repräsentiren sollen. Jede Münze bedarf eines Grundgewichtes und einer Eintheilung desselben in aliquote Theile, welche als die einzelnen Münzstücke erscheinen (Münzfuss). Ob der Staat die Herstellung der Münzen selbst besorgt oder dieselbe der Privatindustrie überlässt, ist begrifflich gleichgültig. Nur eines ist nothwendig, dass der Staat die Prägung oder Stempelung der Münzen selbst überwacht, indem er dadurch dem Verkehre gegenüber die nothwendige Garantie übernimmt, dass die geprägte Münze soviel Metall enthält, als der Münzfuss erfordert. Ohne diese öffentliche Beurkundung würden wir nur Privatgeld, also überhaupt kein Geld im juristischen Sinne haben. Hat der Staat so den Münzfuss in gesetzlichen Definitionen festgestellt und für die Herstellung entsprechender Münzen gesorgt, so trifft er nun die Bestimmung, welche die Münzen allein zum Gelde in juristischem Sinne erhebt, indem er den Rechtssatz ausspricht, dass die von ihm gestempelten Werthzeichen für alle Verkehrsverhältnisse gesetzliches Zahlungsmittel sind. Dieser Rechtssatz bezieht sich sowohl auf den Privatverkehr, wie auf die Verpflichtuugen des Einzelnen dem Staate gegenüber. Für den Privatverkehr gilt der Satz: Alle auf Geld lautenden Schulden können durch Zahlung in diesem, vom Staate

gesetzlich angeordneten und gestempelten Gelde erfüllt werden. Der Gläubiger kann die Zahlung in diesem Gelde verlangen, muss dieselbe aber auch in demselben annehmen, wenn er nicht in mora accipiendi gerathen will. Da alle privatrechtlichen Verpflichtungen, bei der Unmöglichkeit eine positive Leistung anderer Art zu erzwingen, in Geldschulden verwandelt werden, so kann schliesslich jede privatrechtliche Obligation durch dieses gesetzliche Zahlungsmittel getilgt werden (ea enim in obligatione consistere possunt, quae pecunia lui praestarique possunt). Dasselbe gilt aber auch dem Staate gegenüber bei öffentlichrechtlichen Verbindlichkeiten der Bürger. Jede Steuer, jede Gebühr oder sonstige pekuniäre Leistung an den Staat muss von dem Einzelnen in diesem Gelde bezahlt, vom Staate aber auch in demselben angenommen werden. Dieser juristische Begriff des Geldes ist daher lediglich positiven Rechts. Jeder Staat kann nur für sein Herrschaftsgebiet erklären, was als Geld in diesem Sinne betrachtet werden soll. Ausländisches Geld ist daher nicht Geld im juristischen Sinne, wenn es nicht durch den Staat ausdrücklich dafür erklärt ist. Seine blosse Zulassung oder seine Tarifirung durch den Staat giebt ihm aber den Geldcharakter noch nicht. Da durch die neueste Gesetzgebung die Ordnung des Geld- und Münzwesens ganz auf das Reich übergegangen ist, so gehört die Besprechung desselben jetzt lediglich in das Reichsstaatsrecht.

§ 316.

Geschichtliche Entwickelung des Münzwesens in Deutschland[1].

In den ältesten Zeiten hatte man in Deutschland keine eigenen Münzen; soweit man nicht blossen Tauschhandel betrieb, half man sich mit römischen. Erst in der fränkischen Monarchie wurden einheimische Münzen geprägt. Es wurde dabei die Konstantinische Münzordnung zu Grunde gelegt. (Die ausgeprägten Münzen waren: der Goldsolidus, Goldschilling, der Triens oder Golddreier und der Silberdenar). Bis auf Karl den Grossen war die Münzhoheit, sowie das Recht Münzen zu prägen lediglich Sache der königlichen

[1] Soetbeer, Forschungen zur deutschen Geschichte, VI. Waitz, Verfassungsgeschichte B. VIII. S. 319. Eheberg, Ueber das ältere deutsche Münzwesen und die Hausgenossenschaften. 1879. (Schmoller, Staats- und socialwissenschaftliche Forschungen I.) v. Praun, Gründliche Nachricht von dem Münzwesen (III. Aufl. 1784). Max Wirth, Das Geld, Geschichte der Umlaufsmittel von der ältesten Zeit bis auf die Gegenwart. 1884.

Gewalt. Seit Ludwig dem Frommen begannen die Könige zuerst Münzprivilegien zu ertheilen, die anfänglich nur darin bestanden, dass einem Bischof oder Abte der Ertrag einer Münzstätte überwiesen wurde; seit dem 10. Jahrhundert wurde aber auch bereits das Privilegium verliehen, Münzen mit eigenem Namen und Bilde prägen zu lassen. Späterhin wurden die Kaiser immer freigebiger mit Verleihung der Münzgerechtigkeit und in der Goldenen Bulle Kapitel 10 wurde sie allen Kurfürsten zugestanden. Bald war kein Reichsstand mehr, welcher nicht das Münzregal durch ein kaiserliches Privilegium erhalten hätte. Niemals aber war das Münzrecht ein in der Landeshoheit liegendes Recht, es blieb ein kaiserliches Reservatrecht bis zum Ende des Reiches. Wer es beanspruchte, musste sich auf kaiserliche Verleihung oder unvordenkliches Herkommen stützen. Die Oberaufsicht über die Ausübung des Münzrechtes stand der Reichsgewalt zu und die Reichsgesetze erkannten es ausdrücklich an, dass dasselbe wegen Missbrauchs dem Berechtigten entzogen werden könne. Allein alle die zahlreichen auf die Ausübung der Münzgerechtigkeit bezüglichen Reichsgesetze, selbst die allgemeine Münzordnung Kaiser Ferdinands I. von 1569, konnten bei der Machtlosigkeit des Reiches, die aus der Zersplitterung Deutschlands, der Habgier der Münzberechtigten und falschen volkswirthschaftlichen Anschauungen hervorgehenden Uebelstände des deutschen Münzwesens nicht beseitigen, welche der volkswirthschaftlichen Entwickelung Deutschlands unberechenbaren Nachtheil zufügten; insbesondere war es unmöglich, einen einheitlichen Münzfuss durchzusetzen, die einzelnen Stände hielten sich für berechtigt, das Münzwesen ganz nach eigener Willkür zu gestalten, und sie thaten dies in einer Weise, die allen gesunden staatsrechtlichen wie volkswirthschaftlichen Grundsätzen Hohn sprach. Nichts trug zum wirthschaftlichen Verfall Deutschlands mehr bei, als sein völlig zersplittertes, durch und durch ungesundes Münzwesen. Erst seit dem XVIII. Jahrhundert beginnen die grösseren Territorien auf eigne Hand oder durch Verträge mit den Nachbarstaaten einige Ordnung in das Münzwesen zu bringen (z.B. Münzkonvention zwischen Oesterreich und Bayern von 1759, sogenannter Konventionsfuss). In Preussen wurde durch das Münzedikt vom 14. Juli 1750 ein neuer Münzfuss eingeführt (sogenannter Graumannscher 14 Thalerfuss). Nach den Verwirrungen des siebenjährigen Krieges die auch das preussische Münzwesen vollständig zerrütteten, wurde das obige System durch das Münzedikt vom 28. März 1764 mit einigen Modifikationen wieder

hergestellt. Eine neue Münzreform wurde in Preussen durch das Gesetz vom 30. September 1821 »über die Münzverfassung in den preussischen Staaten« begründet. Weitere Fortschritte erfolgten auf dem Vertragswege mit den anderen deutschen Staaten. Bahnbrechend ist in dieser Beziehung die zwischen den Zollvereinsstaaten zu Dresden abgeschlossene allgemeine Münzkonvention vom 3. Juli 1838 und der in Folge des Handels- und Zollvertrags vom 19. Februar 1853 zwischen diesen Staaten und Oesterreich abgeschlossene Münzvertrag vom 24. Januar 1857 (Silberwährung, Einheit des Zollpfundes, norddeutscher Thaler Vereinsmünze, 30 Thaler, 45 österreichische Gulden und $52^{1}/_{2}$ rheinische Gulden auf das Zollpfund). Seit dieser Zeit machte sich in Deutschland, von mehreren Seiten und anhaltender als bisher, ein lebhaftes Interesse für Herbeiführung einer einheitlichen deutschen Münzreform bemerkbar. Organ dieser immer energischer um sich greifenden Bewegung wurde besonders *der deutsche Handelstag* (zuerst im Mai 1861 zu Heidelberg). Durch den Prager Frieden vom 23. August 1866 wurde der Münzvertrag mit Oesterreich aufgehoben, aber unter den deutschen Staaten erneuert (Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 Artikel 12). Die Verfassung des norddeutschen Bundes, wie die des deutschen Reiches Artikel 4^{3} haben die Ordnung des Münzsystems der Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reiches überwiesen. Schon durch das Reichsgesetz vom 4. December 1871 betreffend die Ausprägung von Reichsgoldmünzen ward ein einheitlicher Münzfuss für die Ausprägung von Reichsgoldmünzen eingeführt und den Einzelstaaten die Ausprägung von anderen Gold- und Silbermünzen untersagt. Nachdem hierdurch und durch das Reichsgesetz über die Ausgabe von Papiergeld vom 16. Juni 1870 alles vorbereitet war, wurde die deutsche Münzverfassung durch das Reichsgesetz vom 9. Juli 1873 einheitlich und systematisch geregelt.

§ 317.

Das deutsche Münzsystem der Gegenwart.

Durch diese so eben genannten Reichsgesetze ist die *Münzhoheit auf das Reich übergegangen, mit vollständigem Ausschluss der Einzelstaaten.* Kein Einzelstaat kann auf diesem Gebiete ein Gesetz erlassen, noch an den bestehenden Reichsgesetzen das Geringste ändern. Das Reichsmünzgesetz von 1873 Artikel 1 hat von *dem* Zeitpunkte an, wo die neue Reichs-

währung in Kraft tritt, alle bisher in Deutschland geltenden Gesetze aufgehoben und damit nur denjenigen Werthzeichen den Charakter als Geld im juristischen Sinne belassen, welche von den Reichsgesetzen als solches anerkannt worden sind. Den Zeitpunkt für den Eintritt der Geltung der Reichswährung hatte der Kaiser durch eine mit Zustimmung des Bundesrathes zu erlassende Verordnung zu bestimmen. Die kaiserliche Verordnung vom 22. September 1875 hat diesen Zeitpunkt auf den 1. Januar 1876 festgestellt. Das Reichsmünzgesetz führte die Goldwährung ein. Allgemeines, volles Währungsgeld sind nur die Reichsgoldmünzen, nur diese müssen von jedermann im ganzen Reiche in jedem Betrage als gesetzliches Zahlungsmittel angenommen werden. Die Rechnungseinheit ist die Mark. Der Münzfuss ist dahin festgesetzt, dass auf ein Pfund fein Gold 1395 Mark in Münzen von 20, 10 und 5 Mark geprägt werden in einer Mischung von $^{900}/_{1000}$ Gold, $^{100}/_{1000}$ Kupfer, sodass 125,55 Zehnmarkstücke und 62,775 Zwanzigmarkstücke je ein Pfund wiegen (Reichsgesetz von 1871 § 1—4). Neben den Münzen mit voller unbeschränkter Währung kennt unser Münzsystem, zur Ausgleichung kleiner Zahlungen, auch Münzen mit beschränkter Währung, d. h. welche nur für einen begrenzten Betrag als gesetzliches Zahlungsmittel angenommen zu werden brauchen. Dies sind Scheidemünzen im rechtlichen Sinne. Als solche werden die Reichssilbermünzen ausgeprägt, welche nur bis zum Betrage von 20 Mark im Verkehre als gesetzliches Zahlungsmittel angenommen werden müssen, und die Reichs-Nickel- und -Kupfermünzen, welche nur bis zum Betrage von einer Mark angenommen zu werden brauchen (Artikel 9). Dagegen müssen von den Reichs- und Landeskassen Reichssilbermünzen in jedem Betrage in Zahlung genommen werden. Der Bundesrath hat diejenigen Kassen zu bezeichnen, welche Reichsgoldmünzen gegen Einzahlung von Reichssilbermünzen in Beträgen von mindestens 200 Mark oder von Nickel- und Kupfermünzen in Beträgen von mindestens 50 Mark auf Verlangen verabfolgen (Artikel 9). Während die Reichsgoldmünzen in ganz unbeschränkter Zahl ausgeprägt werden können, soll der Gesammtbetrag der Reichssilbermünzen zehn Mark, der der Nickel- und Kupfermünzen zwei und eine halbe Mark für den Kopf der Bevölkerung des Reiches nicht übersteigen, eine Vorschrift, welche der Funktion der Scheidemünze vollständig entspricht. Für eine Uebergangszeit, deren Ablauf vom Bundesrathe festzusetzen ist, bleiben diejenigen Münzen, welche bis dahin in den Einzelstaaten

als gesetzliches Zahlungsmittel gegolten hatten, solange gültig, bis sie vom Bundesrathe ausser Kurs gesetzt sein werden. Dies ist für sämmtliche Landesmünzen mit Ausnahme der Einthalerstücke geschehen, welche als Dreimarkstücke im ganzen Reiche als volles Währungsgeld gelten; diese Geltung kann ihnen der Bundesrath entziehen und ihnen den Charakter einer blossen Scheidemünze geben, ohne dass es dazu eines Reichsgesetzes bedürfte. Da dies aber bis jetzt noch nicht geschehen ist, so haben wir in Deutschland, trotz des an der Spitze des Münzgesetzes stehenden Grundsatzes, die Goldwährung noch nicht folgerichtig durchgeführt, sondern befinden uns noch im Zustande einer Doppelwährung.

Die Ausserkurssetzung einer Münze bedeutet, dass ihr von Staatswegen der Charakter des gesetzlichen Währungsgeldes entzogen wird. Die Anordnung der Ausserkurssetzung von Landesmünzen und Feststellung der für dieselbe erforderlichen Vorschriften erfolgt durch den Bundesrath. Eine Ausserkurssetzung darf erst eintreten, wenn eine Einlösungsfrist von mindestens vier Wochen festgesetzt und mindestens drei Monate vor ihrem Ablaufe bekannt gemacht worden ist (Artikel 8). Die Einlösung hat gegen Reichsmünze von den Kassen desjenigen Staates zu erfolgen, in welchem sie gesetzliches Währungsgeld waren, die Kosten werden dagegen vom Reiche getragen. Werden ausländische Münzen, welche bisher als gesetzliches Zahlungsmittel galten, ausser Kurs gesetzt, so findet eine solche Einlösungspflicht nicht statt. Der Bundesrath kann ausländischen Münzen gegenüber verschiedene Maassregeln ergreifen, er kann den Umlauf fremder Münzen ganz untersagen, eine Befugniss, von welcher er mehrfach bereits Gebrauch gemacht hat; er kann ferner den »Werth bestimmen, über welchen hinaus fremde Gold- und Silbermünzen nicht in Zahlung angeboten und gegeben werden dürfen«, doch sind nur gewohnheits- und gewerbsmässige Zuwiderhandlungen gegen diese vom Bundesrathe getroffenen Vorschriften strafbar; ferner kann der Bundesrath bestimmen, »ob ausländische Münzen von Reichs- oder Landeskassen zu einem öffentlich bekannt zu machenden Kurse im inländischen Verkehr in Zahlung angenommen werden dürfen, auch in solchen Fällen den Kurs festsetzen« (Artikel 13). Von der Ausserkurssetzung der Münzen ist die Einziehung derselben zu unterscheiden, welche darin besteht, dass die von den Reichs- und Landeskassen angenommenen Münzen nicht mehr verausgabt werden dürfen. Diese Einziehung findet in Betreff derjenigen Münzen statt,

welche durch Umlauf abgenutzt sind. Für diese übernimmt das Reich die Verpflichtung der Einlösung; doch ist die Verpflichtung eine verschiedene bei Reichsgoldmünzen und bei Reichsscheidemünzen. Bei ersteren ist das sogenannte Passirgewicht gesetzlich festgestellt, d. h. »die Grenze für den Gewichtsverlust, den die Goldmünzen durch unwillkürliche Abnutzung erleiden dürfen, ohne ihren Charakter als gesetzliches Zahlmittel zu verlieren. Reichsgoldmünzen, welche dieses Passirgewicht nicht erreichen und an Zahlungsstatt von den Reichs-, Staats-, Provinzial- oder Kommunalkassen, sowie von Geld- und Kreditanstalten und Banken angenommen worden sind, dürfen von den genannten Kassen und Anstalten nicht wieder ausgegeben werden. Die Reichsgoldmünzen werden, wenn dieselben infolge längerer Cirkulation und Abnutzung am Gewichte soviel eingebüsst haben, dass sie das Passirgewicht nicht mehr erreichen, für Rechnung des Reiches zum Einschmelzen eingezogen. Auch werden dergleichen abgenutzte Goldmünzen bei allen Kassen des Reiches und der Bundesstaaten stets voll zu demjenigen Werthe, zu welchem sie ausgegeben worden sind, angenommen werden«. Bei Reichs-Silber-, Nickel- und Kupfermünzen ist kein Passirgewicht festgesetzt; doch werden diejenigen, welche infolge längerer Cirkulation und Abnutzung an Gewicht oder Erkennbarkeit erheblich eingebüsst haben, noch in allen Reichs- und Landeskassen angenommen, sind aber auf Rechnung des Reiches einzuziehen. Eine solche Verpflichtung zur Annahme und zum Umtausche findet aber auf durchlöcherte und andere, als durch den gewöhnlichen Umlauf im Gewicht verringerte, sowie auf verfälschte Münzstücke keine Anwendung.

Die gesetzliche Ordnung des Münzwesens wird durch eine Reihe strafgesetzlicher Bestimmungen geschützt, deren Erörterung in das Kriminalrecht unter den Abschnitt der Münzverbrechen und -vergehen fällt (Reichsstrafgesetzbuch Abschnitt VIII §§ 146—152).

Das Reich hat keine eigene Münzstätte, sondern überlässt die Herstellung der Reichsmünzen aller Art den Einzelstaaten auf ihren Münzstätten, welche das ausschliessliche Recht der Münzprägung besitzen. Dieses Recht darf aber nur nach reichsgesetzlichen Bestimmungen und unter Aufsicht des Reiches ausgeübt werden. Als ein den Einzelstaaten verbliebenes Hoheitsrecht kann dieses ausschliessliche Recht der Münzausprägung nicht betrachtet werden, da es ihnen an jeder selbständigen Bestimmung auf diesem Gebiete fehlt und sie nur als Beauftragte des Reiches erscheinen. Jeder

Einzelstaat, welcher auch bis jetzt keine eigene Münzstätte gehabt hat, ist befugt, eine solche zu errichten. Keine Münzanstalt eines deutschen Staates darf aber andere Münzen prägen, als die der gesetzlichen Reichswährung entsprechenden. Es ist aber auch hier zwischen Scheidemünzen und Reichsgoldmünzen zu unterscheiden. Die Silber-, Nickel- und Kupfermünzen werden auf den Münzstätten derjenigen Staaten, welche sich dazu bereit erklärt haben, lediglich auf Rechnung des Reiches ausgeprägt. Der Reichskanzler bestimmt unter Zustimmung des Bundesrathes die auszuprägenden Beträge, die Vertheilung dieser Beträge auf die einzelnen Münzgattungen und auf die einzelnen Münzstätten und die den letzteren für die Prägung jeder einzelnen Münzgattung gleichmässig zu gewährende Vergütung. Die Beschaffung der Münzmetalle erfolgt auf Anordnung des Reichskanzlers. Dagegen Reichsgoldmünzen, deren Gesammtbetrag reichsgesetzlich nicht beschränkt ist, brauchen die Einzelstaaten nicht bloss auf Rechnung des Reiches prägen zu lassen. Privatpersonen haben das Recht, auf denjenigen Münzstätten, welche sich zur Ausprägung von Goldmünzen auf Reichsrechnung bereit erklärt haben, Zwanzigmarkstücke für ihre Rechnung ausprägen zu lassen. Die für solche Ausprägungen zu erhebende Gebühr wird vom Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrathes festgestellt, darf aber das Maximum von sieben Mark auf das Pfund fein Gold nicht übersteigen (Artikel 12). Der Bundesrath bestimmt in einer für alle Münzstätten gleichen Weise die Bedingungen, unter welchen die Münzstätten zum Abschlusse solcher Verträge mit Privatpersonen verpflichtet sind. Die Einzelstaaten können auf eigene Rechnung oder im Auftrage von Privatpersonen nur soweit Goldmünzen ausprägen, als ihre Münzstätten für das Reich nicht beschäftigt sind. Auch in Betreff des Verfahrens bei Ausprägung der Münzen sind die Einzelstaaten ganz an die reichsrechtlichen Bestimmungen gebunden. Soweit diese nicht gesetzlich festgestellt sind, ist der Bundesrath berechtigt, Vorschriften zu erlassen, welche die Münzstätten der Einzelstaaten zu befolgen haben; derselbe hat von dieser Befugniss in umfassender Weise bereits Gebrauch gemacht. Damit diese Vorschriften auf das genaueste eingehalten werden, ist dem Reiche eine umfassende Aufsicht über alle Münzstätten der Einzelstaaten eingeräumt, welche der Reichskanzler durch Kommissare ausübt, welche sich durch örtliche Revisionen darüber Kenntniss zu verschaffen haben, in wieweit das Geschäft der Münzausprägung in Einklang mit den reichsrechtlichen

Vorschriften vor sich geht. Auch hat jede Münzstätte alljährlich einen Bericht über die bei ihr erfolgten Ausprägungen an das Reichsschatzamt zu erstatten. So ist auf diesem Gebiete den Einzelstaaten jede selbständige Bewegung entzogen; sie erscheinen nur als ausführende Organe des Reiches, welche für dasselbe ein technisches Geschäft, die Münzausprägung zu besorgen haben.

§ 318.

Das Papiergeld[1].

Bei dem oben erörterten juristischen Begriffe des Geldes kommt es lediglich darauf an, dass ein gewisser Gegenstand mit einer bestimmten Werthbezeichnung vom Staate zum gesetzlichen Zahlungsmittel erklärt ist. Die Substanz dieses Gegenstandes ist juristisch gleichgültig, insbesondere, ob dieselbe in ihrem Werthe dem vom Staate darauf gesetzten Werthzeichen entspricht. Der Staat kann daher dem an sich werthlosesten Dinge durch einen Rechtssatz den Charakter von Geld beilegen. Thut er dies bei einem bedruckten oder sonst bezeichneten Stück Papier, so entsteht Papiergeld im eigentlichen juristischen Sinne. Der Staat befiehlt hier, ein Stück Papier zu der Summe als gesetzliches Zahlungsmittel im Verkehr anzunehmen, welche er durch sein Gesetz festgestellt hat. Solche Stücke Papier sind keine Schuldscheine des Staates, sondern ebensogut Geld, wie die aus Metallen geprägten Münzstücke[2]. Papiergeld in diesem Sinne existirt nur da, wo demselben ein Zwangskurs beigelegt ist. Diesem streng juristischen Begriffe des Papiergeldes entspricht aber der Sprachgebrauch unserer Gesetzgebung nicht. Hier wird vielmehr das Wort »Papiergeld« in einem weiteren volkswirthschaftlichen Sinne genommen, sodass man darunter auch die Geldsurrogate versteht, welche der Staat schafft, ohne dass dieselben als gesetzliches Zahlungsmittel gelten. Der Staat kann solche Geld-

[1] Von juristischem Standpunkte aus besonders: J. Bekker, im Jahrbuch des gemeinen deutschen Rechts. B. I. S. 321 ff. Gareis, Handelsrecht S. 239. Laband, II. S. 434 ff. Zorn, II. S. 81 ff. E. Loening § 171 S. 667. G. Meyer, Verwaltungsr. B. I. S. 449 ff. Vom volkswirthschaftlichen Standpunkt A. Wagner in Bluntschli's Staatsw. B. VII. Art. »Papiergeld«.

[2] Thöl, Handelsrecht VI. Aufl. § 210 sagt: »Papiergeld ist ein klarer Begriff, wenn man darunter Geld von Papier, also Geld versteht, es giebt dann in demselben Sinne Geld von Papier, wie Geld von Metall. Wie ein Stück Metall ein Geldstück ist, ebenso ist ein Stück Papier ein Geldstück. Das Wort Papiergeld kommt in diesem klarenBegriffe vor, es gab und giebt Papiergeld in diesem Sinne. Im deutschen Reiche giebt es kein Papiergeld«.

papiere ausgeben, welche, trotzdem dass sie nur eine Geldzahlung versprechen oder in Aussicht stellen, freiwillig und unbedenklich statt Geldes genommen werden, weil der Credit des Staates ein wohlbegründeter ist und an der Zahlung nicht gezweifelt wird. In diesem Sinne spricht die Reichsgesetzgebung von *Reichspapiergeld*, worunter die Reichskassenscheine zu verstehen sind, und von *Staatspapiergeld*, worunter »das von den einzelnen Bundesstaaten ausgegebene Papiergeld« begriffen wird. Obgleich beiden der Begriff des Geldes im juristischen Sinne fehlt, so bedürfen sie doch hier der Besprechung, weil sie durch reichsgesetzliche Vorschriften geregelt sind.

Artikel 4[3] der Reichsverfassung überweist dem Reiche »*die Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundirtem und unfundirtem Papiergelde*«.

Das Reich hat den Einzelstaaten die Ausgabe von Papiergeld untersagt und ihnen aufgegeben, das von ihnen ausgegebene Papiergeld bis zum 1. Januar 1876 einzuziehen. (Gesetz vom 16. Juni 1870. Münzgesetz Artikel 18. Reichsgesetz vom 30. April 1874 §§ 2 und 8.) Das Reich selbst hat *Reichskassenscheine* ausgegeben, welche nach Maassgabe der Bevölkerung an die Einzelstaaten vertheilt worden sind, an diejenigen, welche Papiergeld ausgegeben hatten, mit der Auflage, die Reichskassenscheine zur Einziehung des Staatspapiergeldes zu verwenden. Diese Reichskassenscheine sind kein Geld im oben erörterten juristischen Sinne, da niemand im Privatverkehr verpflichtet ist, sie als Zahlungsmittel anzunehmen, und dieselben von der Reichshauptkasse auf Rechnung des Reiches jederzeit gegen baares Geld eingelöst werden müssen. Die Ausfertigung derselben ist Sache der Reichsschuldenverwaltung, die unter der Kontrolle der Reichsschuldenkommission steht (B. II S. 109 § 281). In dem oben erörterten juristischen Sinne giebt es weder im Reiche, noch in den Einzelstaaten Papiergeld als gesetzliches Zahlmittel. Auch wird man nie an die Herstellung eines solchen denken, solange richtige volkswirthschaftliche Grundsätze und geordnete Finanzverhältnisse im deutschen Reiche bestehen, während für die Existenz von staatlich ausgegebenen Geldpapieren oder Geldsurrogaten gewichtige volkswirthschaftliche Gründe sprechen; doch pflegt der Staat die Ausgabe von solchem unverzinslichen Geldpapier auch anderen Instituten, den Banken, unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen zu gestatten.

V. Das Bankwesen [1].

§ 319.

1) Geschichtliches.

Unter Banken versteht man so verschiedene geschäftliche Unternehmungen, dass es unmöglich ist, einen gemeinsamen juristischen Begriff dafür aufzustellen. Unsere modernen Banken sind etwas anderes, als die mit demselben Namen bezeichneten Einrichtungen der früheren Zeit. Diese älteren Banken, wie die italienischen, besonders die venetianische, die Bank von Amsterdam von 1609, von Hamburg 1619, von Nürnberg 1621, waren Geldbanken und dienten zur sicheren Aufbewahrung von Geld, zur Verhütung von Münzverschlechterung, zu Zahlungsvermittelung durch Umschreibung (Girobanken), während die Banken der Gegenwart wesentlich Kreditbanken sind, welche in erster Linie der Vermittelung des Kreditverkehrs dienen, wenn sie auch daneben noch manche Geschäfte der alten Banken betreiben. »Die heutigen Banken sind kreditvermittelnde Anstalten, welche von den einen Personen in den sogenannten Passivgeschäften Kredit aufnehmen, um denselben an andere Personen in den sogenannten Aktivgeschäften wieder zu gewähren; sie treten im Unterschied von anderen Mittelspersonen selbst in das Rechtsverhältniss des Schuldners zum ersten Kreditgeber und des Gläubigers zum endgültigen Kreditnehmer ein«. (Wagner a. a. O. S. 345. Aehnlich Goldschmidt, Handelsrecht B. I S. 600.) Das vielverzweigte Geschäft solcher Bankunternehmungen kann sowohl von Einzelnen als von Gesellschaften und Korporationen betrieben werden und fällt als solches unter die allgemeinen Regeln des Privatrechtes, besonders des Handelsrechtes. Eine Ausnahme hiervon machen nur die Noten- oder Zettelbanken, welche unverzinsliche, an den Ueberbringer auf

[1] Hauptwerk: A. Soetbeer, Deutsche Bankverfassung in der Gesetzgebung des deutschen Reiches Th. II. B. I (1875. 1881). Laband, Staatsr. des deutschen Reiches B. II. S. 380 ff. v. Rönne, Staatsrecht des d. R. II. 1. Abth. S. 265 ff. Zorn a. a. O. B. II. § 29. G. Meyer, Verw. B. I. E. Loening, Verwaltungsr. § 164. S. 638 ff. L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre (II. Aufl.) S. 445 ff. S. 530 ff. Volkswirthschaftlich besonders: O. Hübner, Die Banken, Leipzig 1854. M. Wirth, Bankwesen (B. III. der NO. 2. Aufl.) Köln 1874. K. Knies, Der Kredit, 2 Abth. Berlin 1879, bes. S. 215 ff. S. 417—478 über Notenbanken. A. Wagner in Schönberg's Handbuch I, 319 ff. und in v. Holtzendorff's Rechtslex. B. III. Art. »Reichsbank«, S. 345—374. Auf diesen letzteren auch de lege ferenda wichtigen Artikel ist mannigfach verwiesen.

Sicht zahlbare, auf eine runde Geldsumme lautende Anweisungen auf sich selbst ausgeben, die im Verkehr als Geldsurrogat zu dienen bestimmt sind. An und für sich lässt sich auch für diese Ausgabe von Geldzeichen, aus allgemein staatsrechtlichen Grundsätzen, kein ausschliessliches Koncessionsrecht des Staates behaupten. Eine Ableitung desselben aus dem sogenannten Münzregal ist unzulässig. Es giebt einzelne Staaten, welche auch in Betreff der Notenausgabe das Prinzip der sogenannten Bankfreiheit anerkennen. Aus gewichtigen volkswirthschaftlichen, wie finanziellen Gründen haben aber alle deutschen Staaten von jeher den Grundsatz in ihren Gesetzgebungen festgehalten, dass Banken zur Ausgabe von Noten stets der Genehmigung des Staates bedürfen, was man mit dem unpassenden Namen des Notenregals bezeichnet hat[1]. Denjenigen Banken, welche eine solche Koncession erhielten, wurden dann besondere Vorschriften für ihre Geschäftsführung ertheilt, auch wurden sie meist einer staatlichen Aufsicht unterstellt. Auch wurden in allen grösseren Staaten Europas Centralnotenbanken gegründet, welche entweder von dem Staate selbst errichtet wurden oder an denen er sich wenigstens mehr oder weniger betheiligte. Diesen Centralbanken wurde hie und da ein Monopol, überall wenigstens gewisse Vorrechte eingeräumt, aber auch besondere Pflichten auferlegt. Eine Geschichte des Zettelbankwesens und der Banknotenausgabe beginnt in Deutschland erst mit dem 19. Jahrhundert. Auch die Preussische Bank, obwohl aus der von Friedrich dem Grossen 1765 errichteten »Königlichen Giro- und Lehenbank« hervorgegangen, ist doch erst durch die Reform von 1846 eine moderne Zettelbank geworden. Erst durch die Bankordnung vom 5. Oktober 1846 wurde diese Staatsbank in die preussische Bank umgewandelt. (Mein preussisches Staatsrecht B. I S. 306), sie hatte die Bestimmung: »den Geldumlauf zu fördern, Kapitalien nutzbar zu machen, Handel und Gewerbe zu unterstützen und einer übermässigen Steigerung des Zinsfusses vorzubeugen« (§ 5 der Bankordnung). Ihr

[1] Diesen vor Erlass des Reichsbankgesetzes in Deutschland bestehenden Rechtszustand bezeugt die unten erwähnte Denkschrift des Reichskanzlers vom 31. December 1873 mit folgenden Worten: »Wie die Ausstellung von Papieren, welche ein Zahlungsversprechen an jeden Inhaber enthalten, in Deutschland allgemein nur auf Grund eines landeshoheitlich zu ertheilenden Privilegiums erfolgen kann, so gründet sich die Befugniss zur Ausgabe von Banknoten auf eine solche besondere Rechtssatzung, welche für die bestehenden Zettelbanken theils implicite durch die landesherrliche Bestätigung der die Befugniss zur Notenausgabe aussprechenden Bankstatute, theils durch eine besondere Koncession oder Privilegienurkunde ertheilt worden ist«.

Betriebskapital bestand a) aus dem von Privatpersonen und vom Staate eingeschossenen Kapital, b) aus dem Reservefonds, c) aus den der Bank unter Garantie des Staates gesetzlich überwiesenen Depositen der Vormundschafts- und Gerichtsbehörden, der Kirchen, Schulen, milden Stiftungen und anderer öffentlichen Anstalten (§ 9). Die preussische Bank war befugt, Anweisungen, als ein eignes Geldzeichen, unter der Benennung »Banknoten« auszugeben (§ 29), welche sie bei allen ihren Kassen anzunehmen und auf Verlangen der Inhaber bei der Hauptkasse gegen baares Geld einzulösen verpflichtet war, wofür ihre sämmtlichen Fonds hafteten. Die preussische Bank genoss alle Rechte des Fiskus; sie war die einzige von den in Deutschland damals bestehenden Banken, deren Noten bei den Staatskassen als Zahlung angenommen werden mussten. Die preussische Bank bildete mit ihren Komptoiren, Kommanditen und Agenturen in den Provinzen ein gemeinschaftliches, von der Finanzverwaltung des Staates unabhängiges Institut (§ 39). Seit dem Jahre 1848 hatten aber auch andere Banken in Preussen, die theils von öffentlichen Korporationen (z. B. der Stadt Breslau, den Kommunalständen der Oberlausitz), theils von Privatgesellschaften gegründet waren, durch besonderes Privilegium das Recht der Notenausgabe erhalten. In den übrigen deutschen Staaten hatten viele Aktiengesellschaften das Recht der Notenausgabe erhalten. Es gab mit Einschluss der preussischen Bank im Jahre 1873 im deutschen Bundesgebiete 3 Banken mit dem Rechte der Notenausgabe. Da es an jeder gemeinverbindlichen Norm für diese Banken fehlte, so bestand in Deutschland die grösste Verschiedenheit hinsichtlich des Banknotenrechtes, welche für die Sicherheit des Verkehrs sehr verderblich wirkte. Vor allem zeigte sich diese Verschiedenheit hinsichtlich der Grösse des Stammkapitals und der Höhe des Notenausgaberechtes der einzelnen Bankinstitute, der Notendeckung, des Baarvorrathes u. s. w. Manche Banken, darunter die der kleinsten Staaten, hatten gesetzlich das Recht zu einer unbeschränkten Notenausgabe. Die Unregelmässigkeit des Banknotenwesens zeigte sich besonders auffallend in der geographischen Vertheilung der Banknoten und in der Höhe des ungedeckten Notenumlaufs der verschiedenen Banken. Nicht minder verschieden war die Zeitdauer der Privilegien, die Art der Verwaltung und des Geschäftsbetriebes. Vor allem zeigte die Stückelung der Banknoten die grösste Mannigfaltigkeit. Die minder bedeutenden Notenbanken überschwemmten die benachbarten Länder mit Banknoten in den kleinsten Beträgen,

welche, zusammen mit den Kassenscheinen der kleinsten Staaten, für den täglichen Geschäftsverkehr die grösste Belästigung bildeten. Der Notenumlauf im allgemeinen und damit zugleich die Masse der ungedeckten Noten wuchs von Jahr zu Jahr[1]. Es war daher dringend geboten, dass die Reichsgesetzgebung endlich von ihrer Befugniss Gebrauch machte, welche ihr durch Artikel 4 Ziffer 4 der Verfassung gegeben war, wodurch der Gesetzgebung des Reiches »die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen« überwiesen werden. Man war aber der Ansicht, dass das Banknotenwesen nicht eher geregelt werden könne, bis die Reform des Münzwesens durchgeführt sei. Man half sich daher zunächst mit einigen provisorischen Gesetzen. So bestimmte das später auf das ganze Reich ausgedehnte Bundesgesetz über die Ausgabe von Banknoten vom 27. März 1870: »Die Befugniss zur Ausgabe von Banknoten kann nur durch ein auf Antrag der betheiligten Bundesregierung erlassenes Bundesgesetz erworben werden«. Einen weiteren Schritt that das Reichsmünzgesetz vom 9. Juli 1873, welches im § 18 anordnet: »Bis zum 1. Januar 1876 sind sämmtliche nicht auf Reichswährung lautenden Noten der Banken einzuziehen. Von diesem Termine an dürfen nur solche Banknoten, welche auf Reichswährung auf nicht weniger als 100 Mark lauten, in Umlauf bleiben oder ausgegeben werden«. Nachdem durch das Reichsmünzgesetz vom 9. Juli 1873 die Reform des Geldwesens durchgeführt worden war, konnte das Bankgesetz vom 14. März 1875 erlassen werden, welches bis auf den heutigen Tag die gesetzliche Grundlage des Rechtes der Notenbanken für ganz Deutschland bildet. Dasselbe überträgt, wie auf vielen anderen Gebieten, das in Preussen bestehende Recht auf das übrige Deutschland. Die bis dahin bestehende preussische Bank wird, durch einen mit dem preussischen Staat abzuschliessenden Vertrag, in eine deutsche Reichsbank verwandelt. Man will aber keineswegs das gesammte Banknotenwesen in dieser Bank centralisiren, man will vielmehr die wohlerworbenen Rechte der bestehenden Banken achten, dieselben aber auch nicht über ihre Grenzen erweitern.

Das Bankgesetz zerfällt demnach 1) in die allgemeinen Rechtsvorschriften über Ausgabe und Verkehr mit Banknoten überhaupt,

[1] Eine klare Darstellung des vor dem Reichsbankgesetz in Deutschland bestehenden Rechtes der Zettelbanken und Banknoten giebt die Denkschrift des Reichskanzlers vom 31. Dec. 1873 an den Bundesrath. Stenogr. Ber. des RT. 1874—75. II. 659, auch abgedruckt in Hirth's Annalen 1874. S. 633 ff.

2) in die Bestimmungen über die Reichsbank, 3) in die Bestimmungen über die übrigen Banken, welche als Privatnotenbanken bezeichnet werden. Ausserdem enthält das Gesetz noch einen Abschnitt »Strafbestimmungen«.

§ 320.

2) Allgemeine Vorschriften über die Ausgabe und den Verkehr mit Banknoten.

Diese Vorschriften finden sowohl auf die Reichsbank, wie auf die Privatnotenbanken Anwendung. Die Befugniss zur Ausgabe von Banknoten kann nur durch ein Reichsgesetz erworben oder über den bei Erlass dieses Gesetzes zulässigen Betrag der Notenausgabe hinaus erweitert werden. § 1. (Sogenanntes Banknotenregal). Eine Verpflichtung zur Annahme von Banknoten bei Zahlungen, welche gesetzlich in Geld zu leisten sind, findet nicht statt und kann auch für Staatskassen nicht durch Landesgesetz begründet werden. § 2. Damit ist ausdrücklich ausgesprochen, dass keiner Art von Banknoten der Geldcharakter im rechtlichen Sinne zukommt. Selbst die Reichskasse ist nicht verpflichtet, Reichsbanknoten als Zahlung anzunehmen. Banknoten dürfen nur auf Beträge von 100, 200, 500 und 1000 Mark oder von einem Vielfachen von 1000 Mark ausgefertigt werden. § 3. Damit ist der so bedenkliche Umlauf kleinster Bankzettel für den täglichen Kleinverkehr beseitigt. Jede Bank ist verpflichtet, ihre Noten sofort auf Präsentation zum vollen Nennwerthe einzulösen; auch solche nicht nur an ihrem Hauptsitze, sondern auch bei ihren Zweiganstalten jeder Zeit zum vollen Nennwerthe in Zahlung anzunehmen. § 4. Der Aufruf und die Einziehung der Noten einer Bank oder einer Gattung von Banknoten darf nur auf Anordnung oder mit Genehmigung des Bundesrathes erfolgen. § 6. Den Notenbanken ist nicht gestattet, Wechsel zu acceptiren, Waaren oder kurshabende Papiere für eigene oder fremde Rechnung auf Zeit zu kaufen oder auf Zeit zu verkaufen oder für die Erfüllung solcher Kauf- oder Verkaufsgeschäfte Bürgschaft zu übernehmen. § 7. Alle Notenbanken haben wöchentlich den Stand ihrer Aktiva und Passiva und spätestens drei Monate nach dem Schlusse des Geschäftsjahres eine genaue Bilanz ihrer Aktiva und Passiva, sowie den Jahresschluss des Gewinn- und Verlustkontos durch den Reichsanzeiger auf ihre Kosten zu veröffentlichen. § 8. Banken, deren Notenumlauf ihren Baarvorrath und den ihnen zugewiesenen Betrag übersteigt, haben vom 1. Januar 1876 ab von dem Ueberschusse eine Steuer von jährlich Fünf vom Hundert an

die Reichskasse zu entrichten. Eine allgemeine Vorschrift für alle Notenbanken über das Verhältniss des Betrages der Noten, welche ausgegeben werden dürfen, zum Baarvorrath der Bank ist nicht erlassen, aber man suchte den Gesammtbetrag der ungedeckten Noten dadurch in gewisse Schranken zu bannen, dass man den übersteigenden Betrag mit einer solchen Steuer an das Reich belegte (sogenannte indirekte Kontingentirung). Der Gesammtbetrag der sogenannten steuerfreien Notensumme beläuft sich auf 386,000,000 Mark, welcher durch § 9 auf die einzelnen Banken vertheilt ist, sodass aber die Hauptsumme von 250,000,000 auf die Reichsbank kommt. Erlischt die Befugniss einer Bank zur Notenausgabe, so wächst der derselben zustehende Antheil an dem Gesammtertrage des der Steuer nicht unterliegenden ungedeckten Notenumlaufs dem Antheile der Reichsbank zu. § 9. Durch dieses sogenannte Accrescenzrecht ist die steuerfreie Notensumme der Reichsbank von 250 Millionen Mark bereits auf 273,875,000 Mark angewachsen.

§ 321.

3) Die Reichsbank.

Unter dem Namen »Reichsbank« wird eine unter Aufsicht und Leitung des Reiches stehende Bank errichtet, welche die Eigenschaft einer juristischen Person hat. Diese Anstalt hat die Aufgaben, »den Geldumlauf im gesammten Reichsgebiete zu regeln, die Zahlungsausgleichungen zu erleichtern und für die Nutzbarmachung verfügbaren Kapitals zu sorgen«. Die Reichsbank hat daher nicht nur, wie ein gewöhnliches Gewerbsunternehmen, lediglich den Zweck, den Theilhabern möglichst hohen Geldgewinn abzuwerfen, sondern obenan steht ihre höhere volkswirthschaftliche Aufgabe, welche in der Förderung der allgemeinen Wohlfahrt, insbesondere des Handels und des Gewerbes besteht; sie hat damit ganz dieselbe Aufgabe, wie die frühere preussische Bank, aus welcher sie hervorgegangen ist. Durch Artikel 61 des Bankgesetzes wurde der Reichskanzler ermächtigt, mit Preussen einen Vertrag über Abtretung der preussischen Bank an das Reich abzuschliessen. Durch Vertrag vom 15. Mai 1875 übergab Preussen die Bank an das Reich mit allen Rechten und Verbindlichkeiten und das Reich übertrug die Bank auf die neu errichtete juristische Person der Reichsbank. Der preussische Fiskus und die Theilhaber der preussischen Bank wurden vom Reiche aus den Mitteln der Reichsbank

abgefunden. Die Reichsbank ist eine vom Reichsfiskus getrennte juristische Person, Mitglieder dieser Korporation sind das Reich selbst und die Antheilseigner, welche letztere das Grundkapital von 120 Millionen, getheilt in 40000 auf Namen lautende Antheile von je 3000 Mark aufgebracht haben. Die Antheilhaber haften persönlich für die Verbindlichkeiten der Reichsbank nicht und nehmen in dieser Beziehung die Stellung von Aktionären ein. Ueberhaupt ist die Reichsbank einem Aktienverein nahe verwandt, unterscheidet sich aber von einem solchen dadurch, dass dem Reiche, als dem geschäftsführenden Mitgliede, die Verwaltung und Leitung der Reichsbank zusteht, dass der Generalversammlung und dem Centralausschusse der Theilhaber nur sehr untergeordnete Befugnisse zukommen, während dem Reiche sowohl die Aufsicht als die ganze geschäftliche Leitung zusteht. Unter Oberleitung des Reichskanzlers ist das Reichsbankdirektorium die verwaltende Kollegialbehörde, deren Präsident und Mitglieder auf Vorschlag des Bundesrathes vom Kaiser ernannt werden (II. S. 107 § 279). In dieser präponderirenden Stellung des Reiches liegt die Abweichung vom Rechte der Aktienvereine, welches auf die Reichsbank nicht angewendet werden kann. Dieselbe hat vielmehr ihr gesetzlich begründetes Sonderrecht. Das Reich haftet nicht für die Schuldverbindlichkeiten der Reichsbank, es hat keine Einlage gemacht, dennoch nimmt es Theil am Kapitalgewinn[1]. Ja, es hat nicht einmal die Pflicht übernommen, die Noten der Reichsbank an seinen Kassen an Zahlungsstatt anzunehmen. Seine einzige Gegenleistung an die Reichsbank ist die Gewährung der Ausgabe von Banknoten und die Ausstattung der Reichsbank mit gewissen Privilegien. Dagegen sind der Reichsbank noch besondere Pflichten auferlegt: a) die Reichsbank ist auf den Betrieb bestimmter im § 13 des Gesetzes aufgezählter Geschäfte beschränkt; b) sie ist verpflichtet, Barrengold zum festen Satze von 1392 Mark für das Pfund fein gegen ihre

[1] Dieser wird durch § 24 so bestimmt: »Aus dem beim Jahresschlusse sich ergebenden Reingewinn der Reichsbank wird 1) zunächst den Antheilseignern eine ordentliche Dividende von $4^1/_2$% des Grundkapitals berechnet, sodann 2) von dem Mehrbetrage eine Quote von 20% dem Reservefonds zugeschrieben, solange derselbe nicht $^1/_4$ des Grundkapitals beträgt, 3) der alsdann verbleibende Ueberrest zur Hälfte an die Antheilseigner und zur Hälfte an die Reichskasse gezahlt, soweit die Gesammtdividende der Antheilseigner nicht 8% übersteigt. Von dem weiter verbleibenden Reste erhalten die Antheilseigner $^1/_4$, die Reichskasse $^3/_4$. Erreicht der Reingewinn nicht volle $4^1/_2$% des Grundkapitals, so ist das Fehlende aus dem Reservefonds zu ergänzen«.

Noten umzutauschen (§ 14); c) sie ist verpflichtet, an den vom Bundesrathe bestimmten Plätzen Reichsbankhauptstellen zu errichten (§ 36); d) ohne Entgeld für Rechnung des Reiches Zahlungen anzunehmen und bis auf die Höhe des Reichsguthabens zu leisten (§ 22). Die Reichsbank ist verpflichtet, die Noten der vom Reichskanzler nach der Bestimmung im § 45 dieses Gesetzes bekannt gemachten Banken zum vollen Nennwerthe in Zahlung zu nehmen, solange die ausgebende Bank ihrer Noteneinlösungspflicht pünktlich nachkommt. Die auf diesem Wege angenommenen Banknoten dürfen entweder nur zur Einlösung präsentirt oder zu Zahlungen an diejenige Bank, welche dieselbe ausgegeben hat, oder zu Zahlungen an den Orten, wo letztere ihren Sitz hat, verwendet werden. (Sogenannte Annahme- und Schubpflicht.) § 19. Hauptvorrechte der Reichsbank sind: a) die Reichsbank kann soviel Banknoten ausgeben, als sie für die Verkehrsbedürfnisse für erforderlich hält; dagegen ist die Reichsbank nach § 17 verpflichtet, für den Betrag ihrer im Umlaufe befindlichen Banknoten jeder Zeit mindestens ein Drittheil in kursfähigem deutschen Gelde, Reichskassenscheinen oder in Gold in Barren oder ausländischen Münzen, das Pfund fein zu 1392 Mark gerechnet, und den Rest in diskontirten Wechseln, welche eine Verfallzeit von höchstens drei Monaten haben und aus welchen in der Regel drei, mindestens aber zwei als zahlungsfähig bekannte Verpflichtete haften, in ihren Kassen als Deckung bereit zu halten. (Grundsatz der $1/_3$ Baarbedeckung.) Dem Rechte der Notenausgabe entspricht die Pflicht der Reichsbank, ihre Noten bei ihrer Hauptkasse in Berlin sofort auf Präsentation, bei ihren Zweiganstalten aber nur, soweit es deren Baarbestände und Geldbedürfnisse gestatten, dem Inhaber gegen kursfähiges deutsches Geld einzulösen. § 18. b) Die Reichsbank hat gewisse Privilegien in Betreff der Veräusserung der ihr im Lombardverkehre versetzten Pfänder. c) Die Reichsbank und ihre Zweiganstalten sind im gesammten Reichsgebiete frei von staatlichen Einkommen- und Gewerbesteuern, dagegen nicht von Kommunalsteuern; d) die Bestimmungen des Handelsgesetzbuches über die Eintragung in das Handelsregister und die rechtlichen Folgen derselben finden auf die Reichsbank keine Anwendung. § 66.

Die Reichsbank ist auf eine bestimmte Zeitdauer errichtet, zunächst bis zum 31. December 1890. Am 1. Januar 1891 kann das Reich entweder die Reichsbank aufheben und die Grundstücke derselben gegen Ersatz des Buchwerthes erwerben oder die sämmt-

lichen Antheile der Reichsbank zum Nennwerthe erwerben. In beiden Fällen geht der Reservefonds zu einer Hälfte an die Antheilseigner, zur anderen Hälfte auf das Reich über. Zur Verlängerung der Frist der Fortdauer der Reichsbank ist die Zustimmung des Reichstages, also die Form der Reichsgesetzgebung erforderlich.

§ 322.

4) Die sogenannten Privatnotenbanken.

Durch die Errichtung der Reichsbank sollte das Recht der Banknotenausgabe keineswegs monopolisirt oder centralisirt werden. Vielmehr ging man davon aus, dass die bestehenden Notenbanken nicht aufgehoben, sondern in ihren erworbenen Privilegien geschützt werden sollten. Freilich gab man aber diesen eine so beschränkende Auslegung, dass ihr Werth bedeutend herabgemindert wurde. Alle in Deutschland bis dahin bestehenden Notenbanken waren natürlich nur von den Regierungen der Einzelstaaten privilegirt. Selbstverständlich kann aber ein solches Privilegium nur für den betreffenden Staat wirksam sein; seine Staatsmacht endet an den Grenzen seines Gebietes[1]. Thatsächlich lag aber gerade der Hauptvortheil der von den kleinen und kleinsten Staaten privilegirten Banken darin, dass ihre Noten ausserhalb ihres Staatsgebietes in ganz Deutschland umliefen. Alle dagegen gerichteten Verbote waren wirkungslos geblieben. Diesem Unwesen wurde durch das Reichsbankgesetz endlich gesteuert, indem erstens bei Strafe verboten wurde, die Noten solcher Banken zu Zahlungen ausserhalb des Gebietes desjenigen Staates zu gebrauchen, welcher die Befugniss zur Notenausgabe ertheilt hatte (§ 43), indem zweitens diesen Banken verboten wurde, ausserhalb des betreffenden Staates Bankgeschäfte durch Zweiganstalten zu betreiben, durch Agenturen für ihre Rechnung betreiben zu lassen oder sich als Gesellschafter an Bankhäusern zu betheiligen (§ 42). Diesen staatsrecht-

[1] Eine eigenthümliche Rechtsauffassung machte die hannöversche Bank geltend, welche ihr Privilegium von der königlich hannöverschen Regierung herleitete. Da Hannover unterdessen im preussischen Staate aufgegangen und die königlich preussische Regierung in die Rechte und Pflichten der hannöverschen Regierung succedirt war, so behauptete man, dass sich nun das Privilegium der hannöverschen Bank auf das Gebiet des ganzen preussischen Staates erstrecke. Gewiss mit Unrecht, denn die Akte einer Staatsgewalt können nie über den Umfang des Gebietes hinauswirken, welches die betreffende Regierung im Augenblicke des Erlasses eines Gesetzes oder Privilegiums beherrschte.

lich völlig gerechtfertigten Beschränkungen konnten sich aber die bestehenden Banken indessen dadurch entziehen, dass sie bis zum 1. Januar 1876 gewisse Voraussetzungen verwirklichten, welche in § 44 des Gesetzes aufgezählt sind. Thaten sie dies und lieferten sie vor dem 1. Januar 1876 den Nachweis, dass sie dies gethan hätten, so durften ihre Noten im gesammten Reichsgebiete zu Zahlungen gebraucht werden. (Die zu erfüllenden Voraussetzungen beziehen sich auf Vermehrung des Reservefonds aus dem Reingewinn, auf die Deckung der Noten, auf eine Beschränkung der Arten der von ihnen zu betreibenden Geschäfte, auf die Pflicht zur Noteneinlösung u. s. w.). Unter dem Drucke dieses Pressionsmittels haben von den im Jahre 1875 bestehenden Notenbanken 16 sich den Bedingungen des § 44 unterworfen, 15 ihr Recht auf Notenausgabe aufgegeben. Nur die Braunschweigische Bank unterliegt noch den Beschränkungen der §§ 42 und 43. Ausserdem stellt das Reichsbankgesetz in Betreff aller sogenannten Privatnotenbanken noch folgende Grundsätze auf: a) den Einzelstaaten ist es verboten, neue Notenprivilegien zu ertheilen oder die bestehenden zu erweitern. Das Ertheilen solcher Privilegien ist ein ausschliessliches Recht des Reiches; b) alle Banken im ganzen Reichsgebiet stehen unter der Aufsicht des Reichskanzlers. Derselbe ist jeder Zeit befugt, sich nöthigen Falls durch kommissarische Einsichtnahme von den Büchern, Geschäftslokalen und Kassenbeständen der Noten ausgebenden Banken die Ueberzeugung zu verschaffen, dass dieselben die durch Gesetz oder Statut festgestellten Bedingungen und Beschränkungen der Notenausgabe innehalten. Das Aufsichtsrecht der Landesregierungen wird durch diese Bestimmung nicht berührt; die Notenbanken stehen unter der zweifachen Aufsicht des Reiches und des Einzelstaates, von dem sie ihr Privilegium erhalten haben (§ 48). c) Jede Abänderung des Statuts oder Privilegiums einer Bank bedarf der von der Landesregierung zu beantragenden Genehmigung des Bundesrathes, wenn sie das Grundkapital, den Reservefonds, den Geschäftskreis oder die Deckung der auszugebenden Noten zum Gegenstande hat. d) In gewissen vom Reichsgesetze bestimmten Fällen kann, auf Klage des Reichskanzlers oder der Regierung des Bundesstaates, in welchem die Bank ihren Sitz hat, derselben durch gerichtliches Urtheil die Befugniss zur Notenausgabe entzogen werden (§ 50—53). e) Die Befugniss zur Ausgabe von Noten geht verloren durch Eröffnung des Konkurses (§ 49).

Dritter Titel.

Das Kriegswesen des Reiches[1].

§ 323.

Im Allgemeinen.

Die Thätigkeit der Staatsgewalt ist theils auf die inneren Verhältnisse des Staates gerichtet, theils bezieht sie sich auf andere Staaten (B. I S. 573). Gesetzgebung, Rechtspflege, innere Verwaltung im engeren Sinne, Verwaltung der Finanzen wirken nur innerhalb des eigenen Staatsgebietes und mit Bezug auf die eigenen Staatsgenossen. Diese Funktionen würden in Thätigkeit bleiben, auch wenn ein Staat für sich ganz allein in der Welt stände. Aber die Staaten stehen in grosser Anzahl, als gleichberechtigte Persönlichkeiten nebeneinander. Treten sie und ihre Angehörigen mit einander in Wechselverkehr, so können sie einander nicht befehlen, sondern ihre speciellen Rechtsverhältnisse nur vertragsmässig ordnen, während über ihnen, als höhere allgemeine Rechtsordnung, das Völkerrecht waltet. Daraus ergiebt sich eine ganz eigenartige,

[1] L. v. Stein, Die Lehre vom Heerwesen, als Theil der Staatswissenschaften. Stuttg. 1872. J. Stahl, Rechts- und Staatslehre. B. II. Abth. I. S. 565—576. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht (VI. Aufl. v. E. Loening 1885) S. 270 ff. H. Blankenburg, Das Heerwesen des deutschen Reiches, in v. Holtzendorff's Jahrb. B. I. S. 379 ff. Thudichum, Die Grundlagen der heutigen deutschen Kriegsverfassung in v. Holtzendorff's Jahrb. der Gesetzgebung u. s. w. B. II. S. 87 ff. M. Seydel, Das Kriegswesen des deutschen Reiches, in den Annalen des deutschen Reiches 1874. S. 1035 ff. 1875 S. 53 ff. 1081 ff. 1393 ff. Die Militärgesetze des deutschen Reiches, herausgegeben auf Veranlassung des königlich preussischen Kriegsministeriums, 6 Abtheilungen in 2 Bänden. Berlin 1877 und 1878. (Ein höchst brauchbares Werk.) Das Kriegswesen nimmt in den Institutionen des deutschen Reiches eine so hervorragende Stellung ein, dass nicht nur die kriegswissenschaftliche, sondern auch die staatsrechtliche Seite desselben bereits eine eingehende Behandlung erfahren hat. Den Anfang machen die oben erwähnten gründlichen Aufsätze von M. Seydel. Die erste systematische Darstellung des deutschen Militärrechtes giebt Laband in seinem deutschen Staatsrecht B. III. Dass wir gerade in den obersten Grundsätzen mit ihm nicht übereinstimmen können, kann der Anerkennung keinen Eintrag thun, die seine im Einzelnen ausgezeichnete Darstellung verdient. Auf seinen Schultern stehen alle späteren Schriftsteller, haben aber richtigere Grundsätze an die Spitze gestellt, was auch auf ihre Darstellung der Einzelheiten vortheilhaft zurückwirkt. Hierher gehören vor allem Zorn, B. I. Buch VI, Das Reichsmilitärrecht, und G. Meyer, welcher in seinem Lehrb. des Verwaltungsrechtes Th. II. B. IV eine ebenso ausführliche, als sorgfältige Darstellung des deutschen Militärverwaltungsrechtes giebt.

von allen anderen Funktionen abweichende Thätigkeit der Staatsgewalt, welche darauf gerichtet ist, die Beziehungen des eigenen Staates zu anderen selbständigen Staaten zu ordnen und zu lenken. Diesen Zweig der Staatsthätigkeit bezeichnen wir als »die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten« (Titel IV). Ihre Aufgabe ist zunächst die Pflege der friedlichen Beziehungen der Staaten untereinander. Aber die Aufrechterhaltung derselben hängt nicht immer von der einzelnen Staatsgewalt ab. Bei den friedlichsten Absichten kann ein Staat in seinen klarsten Rechten, in seinen wichtigsten Lebensinteressen von anderen Staaten verletzt oder wenigstens bedroht werden. Da aber über die Streitigkeiten der Staaten kein Gericht ein endgültiges Urtheil sprechen kann, so bleibt ihnen in letzter Instanz nur die Selbsthülfe übrig. Diese tritt zunächst in gelinderer Gestalt, als Retorsion, Repressalie auf, steigert sich aber im Kriege zum äussersten Grade der Gewaltanwendung. Der Krieg ist derjenige Zustand zweier oder mehrerer Staaten zu einander, in welchem sie ihre Ansprüche mit Anwendung der äussersten Gewalt gegen einander durchzusetzen versuchen. Der Krieg kann selbst bis zur staatlichen Vernichtung des Gegners führen. Im Kriege würfeln die kriegführenden Staaten um ihre Existenz. Daher ist es selbstverständlich, dass sie alle ihnen zu Gebote stehenden Kräfte aufwenden, nicht nur um ihre Existenz zu behaupten, sondern auch um ihren staatlichen Willen, dem Gegner gegenüber, möglichst vollständig durchzusetzen, d. h. zu siegen. Sieg ist das höchste Kriegsziel. Um zu diesem Ziele zu gelangen, ist eine einheitliche Zusammenfassung aller im Volke vorhandenen Wehrkräfte schon in Friedenszeiten nothwendig. Diese erfolgt im Heere oder in der Armee, derjenigen staatlichen Institution, deren wesentliche Bestimmung kriegerische Aktion nach aussen ist. Mag man die Armee ausnahmsweise auch nach innen, zu Zwecken der Sicherheitspolizei, zur Unterstützung der Civilbehörden, benutzen, so ist dies doch nur eine sekundäre Seite ihrer Aufgabe oder Wirksamkeit. Die beste Armee ist die, welche dem Staate in einem ausgebrochenen Kriege die stärkste Gewähr des Sieges verbürgt. Die für den Kriegszweck am besten organisirte Armee ist aber zugleich die stärkste Assekuranz des Friedens. Si vis pacem, para bellum. Auf keinem Gebiete des Staatslebens ist die Einheit, vor allem der einheitliche Befehl so nöthig, wie auf dem des Heerwesens. Die Armee ist das mächtigste Instrument zur Durchsetzung des Staatswillens. Daher kann die Verfügung über sie nur dem Träger der

obersten Gewalt zustehen. Der Oberbefehl über das Heer ist ein eminent monarchisches Recht, welches nicht mit anderen Organen getheilt werden kann. Wer die Verfügung über das Heer zu Kriegszwecken hat, wem die Armee in Kriegszeiten zu unbedingtem Gehorsam verpflichtet ist, ist der Kriegsherr derselben. Die Kriegsherrlichkeit ist von dem jus belli verschieden. Erstere ist eine Macht des Befehles über eine unbedingt gehorchende, einheitlich organisirte Menschenmasse, letzteres ist eine völkerrechtliche Befugniss anderen Staaten gegenüber, welche darin besteht, ihnen den Krieg erklären und dadurch den Kriegszustand herbeiführen zu können. Da aber nur der mit Erfolg und Nachdruck Krieg erklären kann, welcher über die Kriegsmacht seines Staates unbedingt verfügen kann, so müssen beide Befugnisse stets in Einer Hand vereinigt sein. Die oberste Entscheidung in auswärtigen Angelegenheiten, besonders des jus belli, muss mit der Kriegsherrlichkeit verbunden sein. Ist das Heer in seiner kriegerischen Aktion niemals durch Verfassung und Gesetz, sondern nur durch den Befehl seines Kriegsherrn bestimmt, so ist das Heerwesen, bei allen civilisirten Völkern, dagegen ein wichtiger Gegenstand der Verfassung, Gesetzgebung und Verwaltung, d. h. die Bedingungen und Voraussetzungen der Zusammensetzung des Heeres, besonders die Pflichten der Bürger in Betreff der persönlichen Wehrpflicht, wie der sachlichen Leistungen für die Armee, die Stellung des Heeres in der Rechtsordnung des Staates müssen durch Verfassung und Gesetz geregelt sein. Die Verwaltung des Heerwesens muss die gesetzlichen Schranken achten und muss innerhalb des mit der Volksvertretung vereinbarten Budgets sich bewegen. Für die verfassungsmässige, gesetzliche und budgetmässige Verwaltung des Heerwesens ist der Kriegsminister der Volksvertretung ebenso verantwortlich, wie jeder andere Minister für seine Verwaltung. Darum ist ein Kriegsministerium in der konstitutionellen Staatsordnung unentbehrlich. Aber das Kriegsministerium hat es nur mit der Heeresverwaltung zu thun, nicht mit dem Oberbefehl über das Heer. Wo dieser beginnt, hört die Verantwortlichkeit des Kriegsministers auf und tritt das persönliche Recht des Kriegsherrn ein, dessen Armeebefehle keiner Kontrasignatur bedürfen.

Mit Recht haben die älteren und neueren Staatsrechtslehrer das Kriegswesen, meist unter dem Namen der Militärhoheit, als einen wichtigen Abschnitt der Staatsrechtswissenschaft behandelt, sich aber selbstverständlich auf die Verfassung und Verwaltung des Heeres

beschränkt, alles andere der Kriegswissenschaft überlassend, welche lehrt, wie die Aktion des Heeres zu leiten ist, damit dasselbe am sichersten und mit den geringsten Opfern zum möglichst vollständigen Siege gelange. Diese Wissenschaft ist eine technische für das Militär. Das Militärrecht in seinen verfassungsrechtlichen Grundzügen ist ein Theil des Staatsrechtes, in seiner detaillirten Ausführung bildet es eine eigene Disciplin [1].

Obgleich das Heerwesen ein durchaus eigenartiger Zweig des Staatswesens ist, der nur aus dem Geist der ganzen Institution, besonders aus der kriegerischen Zweckbestimmung des Heeres, richtig gewürdigt werden kann, so hängt dasselbe doch wieder aufs engste mit den übrigen staatlichen Institutionen zusammen. Besonders steht die Heeresverfassung in engster Wechselwirkung mit den finanziellen Einrichtungen des Staates. Ohne das Substrat eines geordneten Finanzwesens, ohne eine richtige Gestaltung des Budgetrechtes ist eine bleibende, zuverlässige Heeresordnung unmöglich.

Obgleich man die Verwaltung des Landheeres und der Marine in den meisten Staaten von einander getrennt und neben dem Kriegsministerium ein besonderes Marineministerium errichtet hat, so dienen doch Landheer und Seemacht ganz demselben Staatszwecke und sind grundsätzlich keine verschiedenen Institutionen. Wir fassen daher dieselben unter dem Namen »Kriegswesen« zusammen.

Eine besondere staatliche Ordnung verlangt das Kriegswesen im Bundesstaate. Es ist richtig, dass eine bestimmte Abgrenzung zwischen der Zuständigkeit des Gesammtstaates und der der Einzelstaaten sich aus dem Begriffe des Bundesstaates nicht deduciren lässt, sondern nur auf den Verfassungsbestimmungen jedes Bundesstaates in concreto beruht. Aber soviel steht fest, dass nur der Bundesstaat auf die Dauer bestehen kann, welcher die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten, besonders das jus belli ac pacis und die Verfügung über das Heer, die Militärhoheit in ihren wesentlichen, entscheidenden Befugnissen, in die Hand der Centralgewalt legt. Die Verfassung des heutigen deutschen Reiches hat dies in genügender Weise gethan, aber es hat lange gedauert, ehe man in Deutschland zu diesem hohen nationalen Ziele gelangt ist. Es ist

[1] Dieselbe ist in Heidelberg zum Gegenstande einer besonderen Vorlesung gemacht worden. Bei der stets wachsenden Bedeutung des Faches gewiss ein nachahmenswerthes Beispiel.

dies nur auf Um- und Irrwegen geschehen, welche einer kurzen geschichtlichen Darstellung bedürfen.

I. Geschichtliche Entwickelung des deutschen Kriegswesens[1].

§ 324.

1) Die Zeit des Heerbanns oder das Volk in Waffen.

Das germanische Heer der ältesten Zeit war »das Volk in Waffen«. Alle freien waffenfähigen Männer waren zum Kriegsdienste verpflichtet. Dieses Gesammtaufgebot war nicht nur zu Vertheidigungs-, sondern auch zu Angriffskriegen verpflichtet, welche die Volksgemeinde beschlossen hatte. Das Volksheer zerfiel in Abtheilungen von je hundert Mann; die Streiter standen familienweise bei einander. Neben diesem allgemeinen Kriegsdienste gab es noch einen besonderen im Gefolge der Gaufürsten, der auf freiwilligem Eintritt beruhte. Das Gefolge »comitatus« wurde durch Auswahl des Gefolgeherrn gebildet; es war ihm »in pace decus, in bello praesidium«[2].

Auch im Frankenreiche lastete die Wehrpflicht auf allen Freien, ohne Unterschied der Nation, nicht bloss auf den Grundbesitzern, wie dies von P. Roth gegen G. Waitz dargethan ist[3]; sie war lediglich begründet im Unterthanenverbande. Der von allen Freien geforderte Treueid (Lindesamio) enthielt auch das Versprechen, dem Heeresaufgebot, so oft es erging, Folge zu leisten. Der König verfügte frei über alle Wehrpflichtigen, ohne in dieser Beziehung verfassungsmässig beschränkt zu sein. Wer im einzelnen Falle und unter welchen Voraussetzungen jemand auszuziehen hatte, bestimmte nicht ein Gesetz, sondern eine königliche Verordnung für jeden einzelnen Fall. Auch die Kapitularien Karls des Grossen von 802, 807 und 811 enthalten, wie Boretius (Die Wehrpflicht unter den Karolingern, in seinen Beiträgen zur Kapitularienkritik S. 71 ff.) nachgewiesen hat, nicht eine gesetzliche Ordnung der Wehrpflicht, sondern ebenfalls nur vorübergehende Verordnungen. Da die Leistung der Wehrpflicht von der Leistungsfähigkeit des Einzelnen abhing,

---

[1] G. A. Stenzel, Versuch einer Geschichte der Kriegsverfassung Deutschlands. Berlin 1820. General v. Peucker, Das deutsche Kriegswesen der Urzeit. 3 Thle. Berlin 1860. 64. G. Waitz, Verfassungsgeschichte in verschiedenen Bänden.

[2] Brockhaus, De comitatu Germaniae 1863. Waitz, I. S. 227 und 262 ff.

[3] Waitz, Verfassungsgeschichte II. 520 ff. IV. 449 ff. P. Roth, Geschichte des Beneficialwesens S. 169 ff. 392 ff.

so war es natürlich, dass der Grundbesitz eine grosse Bedeutung bei der Abmessung der kriegerischen Leistungen hatte; nirgends aber erscheint er als die einzige Voraussetzung derselben. Dass die Vermögensungleichheit der Einzelnen den König bestimmte, auch die Bewaffnung der Einzelnen entsprechend zu regeln, ist für das IX. Jahrhundert ebenso quellenmässig bezeugt, als dass dieselbe dazu führte, minder bemittelte Personen gruppenweise zu verbinden, den persönlichen Auszug nur von Einem Mitgliede der Gruppe zu fordern, die anderen aber zu einer Unterstützung des Ausziehenden (adjutorium) zu verpflichten. Ein konstanter Maassstab für die Vertheilung der Wehrpflicht lässt sich nicht nachweisen. Die dadurch hervorgerufene Willkür der königlichen Beamten bei Vertheilung der kriegerischen Lasten, welche bei den häufigen Feldzügen die kleinen Freien zu Boden drückten, war ein Hauptgrund für den allmählichen Untergang des Heerbannes, ja für die Umgestaltung der ganzen Grundbesitz- und Standesverhältnisse des Volkes.

§ 325.

2) Die Lehensmiliz des Mittelalters[1].

Während in der deutschen Urzeit, wie im Frankenreiche, der Schwerpunkt der Wehrkraft im Fussvolke gelegen hatte: »robur apud peditem«, erhielt, seit den Ungarkriegen, die Reiterei die vorwiegende Bedeutung. Diese militärische Veränderung in der Bedeutung der Waffengattungen wirkte auf die staatsrechtliche Seite des Heerwesens zurück. Von einer Dienstpflicht jedes freien Mannes, wie unter den Karolingern, konnte nicht mehr die Rede sein. Der Heerbann verfiel. Der Reichskriegsdienst wurde ein Ritterdienst, Waffenrecht und Wehrpflicht die aristokratische Standesauszeichnung eines werdenden neuen Standes, des Ritterstandes, welcher der erbliche Kriegerstand des Mittelalters, der Stand »der zu Schild und Helm Geborenen« ist. Unmittelbar zum Kriegsdienst sind nur die Fürsten, die Reichsstädte und die Reichsministerialen verpflichtet. Damit tritt das Kontingentssystem in unser Heerwesen. Die Landsassen oder mittelbaren Unterthanen dienen nur ihrem Landesherrn, welcher dem Reiche sein Kontin-

[1] v. Schulte, Deutsche Reichs- und Rechtsgeschichte, § 74. Ludwig Weiland, Die Reichsheerfahrt von Heinrich V. bis auf Heinrich VI. nach ihrer staatsrechtlichen Seite, in den Forschungen B. VII. S. 113 ff. Ficker, Ueber die Entstehungsgeschichte der exped. Romana (in den Sitzungen der Wiener Akademie XXIII. S. 173—270).

gent zu stellen hat. Wie er dies aufbringt, ging das Reich nichts an. Die Grösse der zu stellenden Kontingente hing von Herkommen oder von besonderen Verträgen ab. Eine allgemeine Regulirung hat nicht stattgefunden. Die Kontingente der Fürsten wurden aus ihren Vasallen und Dienstmannen gebildet, deren Heerpflicht auf ihren Gütern ruhte. Das Maass der Dienstpflicht richtete sich jetzt nach dem Grundbesitze, für 10 Hufen Lehengut mussten ein Schwergeharnischter und zwei Schildknappen, für 5 Hufen Ministerialgut ein Geharnischter und ein Schildknappe gestellt werden (sogenannte constitutio de expeditione Romana aus dem 12. Jahrh.). Das Fussvolk für den Reichsdienst wurde hauptsächlich von den Reichsstädten gestellt. Nur ausnahmsweise, bei plötzlicher Landesgefahr, wurden die gewöhnlichen Landbewohner, die sogenannten Bauern, zur Landfolge aufgeboten, welche mit ihrer Waffenehre meist auch ihre Freiheit verloren hatten. Wie der Zusammenbruch der französischen Lehenskriegsverfassung sich in den grossen Kämpfen mit den Engländern vollzog, so kam den Deutschen die Erkenntniss der Unbrauchbarkeit derselben in den Kämpfen gegen die Hussiten, welche den schwerfälligen Panzerreitern zuerst wieder ein aus Fussvolk gebildetes Volksheer entgegenstellten. Die Ritterheere des Mittelalters verloren mit der Erfindung der Feuerwaffe an Brauchbarkeit, doch wurden die Vasallen noch bis ins 17. Jahrhundert aufgeboten, zeigten sich aber immer unbrauchbarer. Der Kern der Kontingente bestand seit dem 15. und 16. Jahrhundert aus Landsknechten, welche für einzelne Feldzüge angeworben wurden. Neben den Schweizern spielten die deutschen Landsknechte die erste Rolle, welche, unter ihren Kriegsobristen, gewissermaassen eine »Soldatenrepublik« bildeten, mit ihrem eigenen Rechte, ihren eigenen Gebräuchen und ihrem besonderen Standesbewusstsein. Das Werbesystem wurde später auch auf die Reiterei ausgedehnt. Die ersten Versuche, das Reichskriegswesen neu zu ordnen, fallen in die erste Hälfte des 15. Jahrhunderts, die erste Reichsmatrikel wird in das Jahr 1422 gesetzt. Aber selbst trotz der drohenden Türkengefahr blieben die Versuche Kaiser Maximilians I., die Kriegsverfassung des Reiches auf festere Grundlagen zu stellen, erfolglos. Dagegen ist er durch seine berühmten Artikelbriefe von 1508 (bei Lünig, Corpus juris milit. N. II. S. 3) der Schöpfer des neuen deutschen Militärrechts geworden, ihr Inhalt ist in alle späteren Militärgesetze und Disciplinarordnungen übergegangen.

§ 326.

3) Die Reichskriegsverfassung von 1521—1806[1].

Auf dem Wormser Reichstage wurde die Wormser Matrikel von 1521 festgestellt. (Schmauss B. I. Nr. XIII. S. 186 ff.) Auf Grund dieser Matrikel bewilligten die Stände dem Kaiser Karl V. für einen beabsichtigten Römerzug 4000 Reiter und 20000 Mann Fussknechte. Als Monatslöhnung nahm man für jeden Reiter 12, für jeden Fussknecht 4 Gulden an, wonach die sogenannten Römermonate berechnet wurden, welche bis zum Ende des Reiches der regelmässige Steuerfuss für alle Reichsumlagen blieben (S. 64). Auf die Wormser Matrikel wurde in den folgenden Reichsabschieden zurückgegangen. So heisst es in einem Reichsabschiede Kaiser Rudolfs II. von 1582 § 82: »Weil diese Matrikel mit Rath und Bewilligung gemeiner Stände für Unsere und des heiligen Reiches gerechte und gewisse Matrikel zu halten, so setzen wir, dass derselben im Votiren zu folgen und alle die Stände bei den Anschlägen zu belassen seien«. Kaiser Maximilian II. ging an die Durchsicht der alten Bestallungen und verglich mit den Ständen »die Erneute gemeine deutsche Reuterbestallung und der deutschen Knechte Artikel von 1570 (Lünig a. a. O. Nr. VI. S. 58 ff.). Diese 224 Kriegsartikel für Reiter und Fussknechte sind errichtet »zur Erhaltung besseren Kriegsregiments und Pflanzung der alten deutschen Zucht, Ehrbarkeit und Redlichkeit in Kriegszeiten«. In denselben sind die Grundlagen unseres neueren Militärrechts, besonders des Militärstrafrechts enthalten. Später wurde durch den Reichsschluss von 1681 festgestellt (Schmauss S. 1095 ff. Jähns a. a. O. S. 133 ff.), dass die Reichsarmee in simplo aus 40000 Mann, und zwar 12000 Mann zu Pferde und 28000 Mann zu Fusse bestehen sollte. Ein anderer Reichsschluss desselben Jahres vertheilte die ganze Mannschaft auf die 10 Kreise und überliess jedem Reichskreise die Subrepartition der ihm angesetzten Quote. Seitdem ist bei jedem

---

[1] B. I. § 31. S. 62. Corpus juris militaris des heil. römischen Reiches v. Lünig. Leipzig 1723. (Reichhaltige Sammlung der Kriegsgesetze des deutschen Reiches und anderer Staaten). Pragmatische Erörterung der Grundsätze der deutschen Kriegsverfassung (von G. F. v. Blum) Frankf. u. Leipzig 1795. Pütter, Inst. § 384 ff. Leist, Staatsr. § 250. Sehr klar und übersichtlich: Häberlin, B. II. S. 235 ff. Derselbe im Staatsarchiv I. Heft. A. IV. Von neuen Arbeiten ist besonders hervorzuheben: M. Jähns, Zur Geschichte der Kriegsverfassung des deutschen Reiches, in den preussischen Jahrbüchern Bd. XXXIX. S. 1 ff. 113 ff. 443 ff. B. XL. S. 500 ff.

Reichskriege nicht nur der Kreismannschaftsfuss von 1681 erneuert, sondern zugleich bestimmt worden, ob das Duplum, Triplum, Quadruplum, Quintuplum u. s. w. von den 40000 Mann gestellt werden sollte. Jeder Kreisstand haftete dem Kreise für die richtige Stellung seines Kontingentes und musste zugleich für dessen Sold, Proviant, Munition und Rekrutirung sorgen. Die so zusammengesetzten Kreiskontingente traten alsdann, unter Anführung der Reichsgeneralität, zur Reichsarmee zusammen und wurden dann für Kaiser und Reich in Pflicht genommen. Der Höchstkommandirende wurde von Kaiser und Reich durch einen Reichsschluss ernannt.

Im 18. Jahrhundert findet keine Weiterentwickelung der deutschen Kriegsverfassung statt. Alle die zahlreichen wohlgemeinten Reformvorschläge blieben pia desideria. Die lächerliche Kleinheit der meisten Kontingente, die Verschiedenheit derselben in Bewaffnung und Ausrüstung, der Mangel an einheitlicher Leitung hingen mit dem unüberwindlichen Sondergeiste und der kleinlichen Eifersucht der Reichsstände zusammen, Uebelstände, welche sich nur mit dem endlichen Bruche der ganzen Zustände beseitigen liessen. Die Kriegsverfassung war die kläglichste Seite dieser verkommenen Staatszustände. Durch sie war das Heer des mannhaftesten und kriegerischsten Volkes, die Reichsarmee, zum Gespött von Europa geworden. »Willst du das römische Reich kennen lernen«, sagt Moser, wo er von der Kriegsverfassung handelt, »so lies dies Buch. Präsentirt es sich darin von keiner vortheilhaften Seite, was kann ich dafür«.

§ 327.

4) Die Bundeskriegsverfassung[1].

Die Kriegsverfassung des Rheinbundes bildet den Uebergang von der des deutschen Reiches zu der des deutschen Bundes. Durch die Aufhebung der kleinsten Staatsatome verschwanden wenigstens die lächerlichsten Kontingente. In der strengen Schule des grossen Eroberers bildeten sich grössere wehrfähige Heereskörper aus. Im Gegensatze zu der verwickelten Berechnungsart des Reichsmatrikularanschlages waren jetzt die Kontingente in runden Summen angegeben. Jedes Kontingent war in vier Theile zerlegt und Fall für

[1] H. Zöpfl, Grundsätze Th. II. § 493—503, S. 700 ff. und H. A. Zachariä, Staatsr. Th. II. § 268—293. Klüber, Oeffentl. Recht § 196—211. Gute kritische Bemerkungen bei Jähns a. a. O.

Fall sollte bestimmt werden, wie viel dieser Theile, welche den alten Simplen entsprachen, mobil zu machen seien. Nach den Grundsätzen der Rheinbundsakte galt die »conscription militaire« als ein nothwendiger Bestandtheil der Staatsgewalt, wie diese in Frankreich durch die »loi du 19 fructidor an VI« eingeführt worden war. Dadurch drang ein Satz in das neue deutsche Staatsrecht ein, welcher zu Reichszeiten keineswegs allgemein anerkannt war.

Nach den traurigen Erfahrungen so vieler Jahrhunderte war es natürlich, dass man bei Gründung des deutschen Bundes vor allem an die Herstellung einer einheitlichen und kräftigen Kriegsverfassung dachte. Besonders in den verschiedenen preussischen Entwürfen steht das Postulat obenan: »Die Militärverfassung des Bundes muss stark und kräftig sein und schnelle Hülfe gewähren«. Aber der Verwirklichung solcher Pläne standen auch jetzt der Sondergeist und die Souveränetätssucht der Fürsten, besonders der Mittelstaaten, entgegen, welche auf ihr selbständiges Kriegsrecht nicht verzichten und nicht ein Titelchen ihrer Militärhoheit der Gesammtheit opfern wollten. Die Bundesakte vom 10. Juni 1815 bezeichnet in Artikel 10 die Ordnung der Militärverhältnisse als dritten Berathungsgegenstand der Bundesversammlung. Diese unterzog sich auch dieser Aufgabe und aus ihren Berathungen gingen »die allgemeinen Grundrisse und wesentlichen Bestimmungen der Bundeskriegsverfassung« vom 21. April 1821 hervor[1] (G. v. Meyer B. II S. 124 ff.). Die weitere Ausführung dieser Grundrisse ist in den »Näheren Bestimmungen der Kriegsverfassung des deutschen Bundes« enthalten, welche in 10 Abschnitten 97 Paragraphen enthalten, von denen die fünf ersten Abschnitte durch Bundesbeschluss vom 12. April 1821, die fünf letzten durch Bundesbeschluss vom 11. Juli 1822 zu Stande gekommen sind. Durch Bundesbeschluss vom 4. Januar 1855 sind an die Stelle der fünf ersten Abschnitte neue Bestimmungen getreten, sogenannte revidirte Kriegsverfassung (G. v. Meyer B. II S. 622 ff.). Die Kriegsmacht des Bundes setzte sich aus den Kontingenten der Einzelstaaten zusammen. Die Kontingente wurden nach der neuesten Matrikel vom

[1] Hier gelangte der Sondergeist, welcher die Selbständigkeit selbst der kleinsten Kontingente erhalten wissen wollte, zum vollen Siege. So heisst es in Artikel 5: »Kein Bundesstaat, dessen Kontingent ein oder mehrere Armeekorps für sich allein bildet, darf Kontingente anderer Bundesstaaten mit den seinigen in eine Abtheilung vereinigen«. Artikel 8: »Nach der grundgesetzlichen Gleichheit der Rechte und Pflichten soll selbst der Schein der Suprematie eines Bundesstaates vermieden werden«.

26. Januar 1860 (Zöpfl a. a. O. S. 921) auf die einzelnen Staaten nach der Seelenzahl vertheilt; das Hauptkontingent soll $1^1/_2$ Procent der matrikularmässigen Bevölkerung betragen, das Ersatzkontingent $^1/_3$ Procent. Das Verhältniss der Reiterei des Bundesheeres wird auf $^1/_8$ der Gesammtzahl des Kontingents festgestellt. Auf je 1000 Mann des Haupt- und Ersatzkontingentes werden $2^1/_2$ Stücke Geschütz gerechnet. Das Bundesheer besteht aus sieben ungemischten und drei gemischten Armeekorps, deren jedes in Abtheilungen von Divisionen, Brigaden, Regimentern, Bataillonen, Kompagnien, Schwadronen und Batterien zerfällt. Dazu kam noch die Reserveinfanteriedivision, bestehend aus den Kontingenten der kleinsten Staaten, denen die Stellung von Reiterei und Geschützen erlassen war. Die Heeresmacht sollte sich in einem Zustande befinden, welcher geeignet wäre, im eintretenden Falle aus dem Friedensstande in die Kriegsbereitschaft mit erforderlicher Beschleunigung überzugehen. Der Bund hat darüber zu beschliessen, ob von jedem Bundesstaate nur ein Theil oder das Ganze des Haupt- und Ersatzkontingents zu stellen sei. Im Falle einer Mobilmachung wird der Oberfeldherr von dem Bunde im engeren Rathe erwählt. Die Stelle hört mit der Auflösung des Bundesheeres wieder auf. Derselbe soll sich zum Bunde wie jeder kommandirende General zu seinem Souverän verhalten. Die Bundesversammlung ist die einzige Behörde, von welcher er Vollmachten, Instruktionen und Befehle entgegenzunehmen hat. Er ist dem Bunde persönlich verantwortlich und kann vor ein Kriegsgericht gestellt werden. Ausser dem Oberfeldherrn wurde von der Bundesversammlung auch sein Stellvertreter, »der Generallieutenant des Bundes« gewählt.

Die Truppen der Einzelstaaten unterlagen auch in Friedenszeiten einer zeitweisen Inspektion durch den Bund. Die Reichsfestungen Kehl und Philippsburg waren schon seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts aufgegeben, dagegen wurden durch europäische Verträge drei Plätze ausersehen, welche dem Bunde zur Befestigung überlassen werden sollten, jedoch unbeschadet der Gebietshoheit der betreffenden Landesherrn. Dies waren Mainz, Luxemburg und Landau. Durch Bundesbeschluss vom 28. Juli 1825 (G. v. Meyer B. II S. 171) wurden die Verhältnisse der drei Bundesfestungen zum Bunde näher bestimmt und namentlich die Grundsätze für die Uebernahme, Herstellung und Erhaltung der Festungswerke und der Geschäftsverkehr der Gouverneure und Kommandanten mit der Bundesversammlung festgestellt. Durch

Bundesbeschluss vom 26. März 1841 wurde beschlossen, dass zur Sicherung der oberrheinischen Grenze die Plätze von Ulm und Rastatt befestigt werden sollten; auch über die Besatzungsverhältnisse dieser Bundesfestungen wurden ausführliche Bestimmungen getroffen. Neben dem aus der Bundesversammlung gebildeten Militärausschusse bestand eine technische Militärkommission des Bundes, welche der Bundesversammlung technische Militärarbeiten zu liefern, die unmittelbare Aufsicht über die Bundesfestungen und den Militärdienst in denselben zu führen, die von der Bundesversammlung angeordneten fortifikatorischen Arbeiten zu leiten hatte.

Unzweifelhaft waren die Bestimmungen des deutschen Bundesrechtes über das Heerwesen viel zweckentsprechender, als die Einrichtungen des älteren deutschen Reiches. In technischer Beziehung waren grosse Fortschritte gemacht und manches Nützliche durchgesetzt. Die Kontingente der Mittelstaaten standen unendlich hoch über der buntscheckigen Musterkarte der Kontingente des ehemaligen schwäbischen und fränkischen Kreises. Dennoch entsprach die Bundeskriegsverfassung den Anforderungen keineswegs, welche die deutsche Nation in ihrer gefährdeten Lage inmitten centralisirter Grossmächte an ihre nationale Kriegsmacht stellen musste. Vor allem zeigte es sich, das alle technisch noch so vortrefflichen Vorschriften ohne Wirksamkeit bleiben, wenn es an einem einheitlichen Oberbefehle fehlt. Das Institut des Bundesoberfeldherrn war ein inhaltsloser Schemen. Nur wenn die auswärtige Politik von derselben Hand einheitlich geleitet wird, welche auch den Oberbefehl über das Heer führt, ist einem Volke seine Sicherheit und seine Machtstellung im Staatensystem genügend verbürgt. Bei dem ausgesprochenen Gegensatze zweier Grossmächte, bei der Souveränetätssucht der mittleren, bei der staatlichen Impotenz der kleineren Staaten, bei dem vielköpfigen Regiment des Bundestages, war die Herstellung einer kräftigen Heeresverfassung so unmöglich, wie die Quadratur des Zirkels. Darum scheiterten alle noch so gut gemeinten und sachverständigen Reformvorschläge, besonders Preussens, an diesen politischen Gegensätzen. Dagegen ging aus der selbständigen Entwickelung dieses Staates die neue Heeresverfassung Deutschlands hervor.

§ 328.

5) Die preussische Armee als Krystallisationskern der deutschen Heeresverfassung[1].

Während die Kriegsverfassung des deutschen Reiches die kläglichste von der Welt war, machte der junge aufstrebende Staat Brandenburg-Preussen die Pflege des Heerwesens zu seiner obersten Lebensaufgabe. Auf keinem Gebiete des Staatslebens ist die deutsche Entwickelung so durch die preussische bestimmt worden, wie auf diesem. Preussen hat hier Deutschland zwei Jahrhunderte vorgearbeitet, bis die deutsche Wehrkraft mit der preussischen zu einer einheitlichen verschmolzen werden konnte.

Der grosse Kurfürst, der Schöpfer des preussischen Staates, ist auch der Schöpfer der preussischen Armee gewesen. Bis auf ihn unterscheidet sich das brandenburgische Heerwesen in nichts von dem anderer Territorien. Neben den bisweilen noch aufgebotenen unbrauchbaren Lehensmilizen bestand die Wehrkraft der Kurfürsten von Brandenburg lediglich aus, für den einzelnen Feldzug geworbenen Truppen. »Die Obersten der Regimenter waren Privatunternehmer, welche das Geld zur Werbung vorschossen, häufig auch zum Sold der Truppen, sie ernannten die subalternen Offiziere, die, wie die gesammte Mannschaft, nur ihnen gehorchten. Nur äusserst lose waren die Regimenter durch die Kapitulation ihrer Obersten mit dem Landesherrn verbunden«. Der grosse Kurfürst konnte diese Zustände nicht sogleich beseitigen. Als ihm aber gelungen war, nach schwierigen und langwierigen Verhandlungen mit den Landständen bleibende ökonomische Grundlagen zu erlangen, ging er daran, ein stehendes Heer zu schaffen. Freilich bestand dasselbe noch aus geworbenen Truppen, aber die Werbung, früher ein Privatunternehmen spekulativer Obersten, wurde jetzt staatliche Angelegenheit. Was bisher planlos gewesen war, wurde einer festen Regel unterworfen. »Der Name des Landsknechtes verschwindet, wie die letzten Reste der demokratischen, längst freilich entarteten Soldatenrepublik. Sicher und fest erhebt sich auf dem Boden des

---

[1] A. v. Crousaz, Die Organisation des brandenburgischen und preussischen Heeres seit 1640. II. Aufl. I. u. II. Theil. Berlin 1873. Schmoller, Die Entstehung des preussischen Heeres von 1640—1740 in der deutschen Rundschau B. XII. S. 245 ff. Isaacsohn, Geschichte des preussischen Beamtenthums. B. III. Eingehend berücksichtigt wird die Geschichte der Heeresverfassung in ihren verschiedenen Entwickelungsphasen in Droysens Geschichte der preussischen Politik.

energischen fürstlichen Regiments die mannigfach gegliederte Heeresverfassung« (Schmoller a. a. O.). Der Kurfürst fing an, die Offiziersgrade, besonders Titel und Rang eines Obersten, unabhängig von der Kapitulation über ein Regiment zu verleihen, doch gelang es ihm noch nicht, die Ernennung aller Offiziere den Obersten zu entwinden. Erst unter König Friedrich Wilhelm I. wurde das unbeschränkte monarchische Ernennungsrecht durchgesetzt. Während die früheren Kurfürsten im Frieden nur einige Haustruppen gehalten hatten, bestand zuletzt das stehende Heer des grossen Kurfürsten aus 20000 Mann, worunter der fünfte Theil Reiterei war. Ein Kriegsrecht erliess der grosse Kurfürst bereits 1655, wiederholt im Jahre 1665 (Mylius III Nr. XXV und XXX), welches als die Grundlage der späteren preussischen Kriegsrechtsgesetzgebung anzusehen ist. Die Artikelbriefe der Landsknechte, ein Vertrag zwischen Obersten und Soldaten, wurden zum fürstlichen Kriegsrechte. Bei diesen kriegsrechtlichen Gesetzen des grossen Kurfürsten wurden besonders die berühmten Kriegsartikel König Gustav Adolphs von Schweden vom Jahre 1621 als Vorbild benutzt. König Friedrich Wilhelm I. war es, welcher Preussen zuerst die Signatur des Militärstaates aufprägte. Bis auf ihn wurde die Rekrutirung der Armee nur durch Werbung im In- und Auslande besorgt. Dieser König verwirklichte dagegen in seinem Kantonssystem den Gedanken der allgemeinen Wehrpflicht, soweit dieselbe damals durchführbar war. Nach seinem Kantonsreglement vom 15. September 1733 sollten die jungen Leute der Städte und des platten Landes, der gutsherrlichen, wie der Amtsdörfer, mit einer Reihe sachgemässer Ausnahmen, sowie der Exemtion des Adels und des höheren Bürgerstandes, dienstpflichtig sein. Das ganze Land wurde nach Bezirken unter die einzelnen Regimenter und in diesen Bezirken wieder die einzelnen zu diesem Zwecke bezeichneten Feuerstellen unter die Hauptmannschaften vertheilt. Von nun an wurde etwa die Hälfte der jährlichen Rekruten aus den Kantons beschafft, die Hälfte durch Werbung im Auslande. Die neuen Kriegsartikel vom 12. Juli 1713 gelten nur noch für Unteroffiziere und Gemeine, für das Offizierkorps schreibt das Dienstreglement vor: »Der Offizier soll gehorchen, es sei denn, dass ihm etwas wider die Ehre befohlen wird«. Der Offizierstand wird zu einem besonderen Ehrenstand; Nichtadlige sind unter Friedrich Wilhelm I. keineswegs von ihm ausgeschlossen; in der Hauptsache ergänzt er sich aus dem einheimischen Landesadel. So schuf sich das Königthum aus dem einst so

unbotmässigen Junkerthum der Marken das in seiner Art einzige Material des altpreussischen Offizierkorps, welches dem Heere allein jene strenge militärische Durchbildung geben konnte, welches in glänzenden Siegen, wie nach schweren Niederlagen, der feste Halt der Truppen gewesen ist.

Schon unter dem grossen Kurfürsten war für die Armee ein einheitliches Kommando und Exercitium eingeführt. Der eigentliche Exerciermeister der preussischen Armee, der Begründer ihrer eisernen Disciplin wurde König Friedrich Wilhelm I. in Verbindung mit dem Fürsten Leopold von Dessau. Die preussische Armee hatte 1713 nur 38000 Mann betragen, 1740 fand Friedrich II. eine schlagfertige Armee von 80000 Mann wohlgeübter Truppen vor, mit welchen er seine glorreichen Siege errang. Die durch beispiellose kriegerische Erfolge erkämpfte Machtstellung seines Staates konnte Friedrich II. nur dadurch behaupten, dass er der Armee die sorgfältigste Ausbildung angedeihen liess. In der langen Friedenszeit von 1763—1786 vermehrte er das Heer auf 200000 Mann, darunter 40000 Mann Reiterei und 12000 Mann Artillerie; dasselbe bestand zur Hälfte bis zu einem Drittel aus geworbenen Ausländern.

Die Heeresverfassung blieb so ziemlich unverändert bis zum Falle des preussischen Staates in den Jahren 1806 und 1807. Der umfassenden Neugestaltung der Staatsverwaltung ging die Reform des Heerwesens zur Seite, welche von Männern wie Scharnhorst, Gneisenau, Grolmann und Boyen durchgeführt wurde. Im August 1808 erschien eine Reihe von Verordnungen, welche die geistige und sittliche Hebung des Heeres beabsichtigten (bei Mathis, Jurist. Monatsschr. B. VI H. 5), so die Kriegsartikel vom 3. August 1808, welche die entehrenden und grausamen körperlichen Strafen beseitigten, das Reglement über Besetzung der Offiziersstellen vom 6. August 1808, welches erklärte: »Aller bisher stattgehabter Vorzug des Standes hört beim Militär ganz auf und jeder ohne Rücksicht auf seine Herkunft hat gleiche Rechte und Pflichten«. Die Werbungen im Auslande wurden völlig abgeschafft, die Armee sollte nur aus Landeskindern bestehen. Während der Vertrag mit Frankreich vom September 1808 das Maximum der Truppenzahl, welche Preussen halten durfte, auf 40000 Mann feststellte, schuf Scharnhorst durch sein sogenanntes Krümpersystem, wonach alle drei Monate eine Anzahl Rekruten eingezogen, nothdürftig ausgebildet und dann wieder entlassen wurde, um durch neue ersetzt zu werden, eine bedeutende Reserve, welche für die Zeit der Erhebung

zur Verstärkung der stehenden Armee benutzt werden konnte. In dieser Zeit wurden die Grundlagen des preussischen Volksheeres geschaffen. Am 3. September 1814 (Gesetzsammlung S. 78) wurde die allgemeine Wehrpflicht, jene grosse Maassregel, welche Scharnhorst so lange vorbereitet und für die Dauer des Krieges von 1813 durchgesetzt hatte, zum bleibenden gesetzlichen Grundsatze erhoben. Die schon im Kriege so rühmlich bewährte Landwehr wurde durch die Gesetzgebung des Jahres 1815 und der folgenden Jahre weiter ausgebildet und zu einer wichtigen organischen Einrichtung der preussischen Kriegsverfassung gemacht. Am 22. December 1819 erliess König Friedrich Wilhelm III. eine Verordnung, durch welche die Anzahl und die Präsenzstärke der Kadres der Armee ein für allemal festgestellt und mit den gesetzlich fixirten Landwehrbezirken in Verbindung gebracht wurde. Zum ersten Male im modernen Europa wurde hier das Princip der Gleichheit, der Gedanke einer volksthümlichen Heeresverfassung im grossen Style, in ernstlichen, militärischen Formen durchgeführt. Nur in Preussen war »das Volk in Waffen« wieder eine Wahrheit.

Aber auch diese grossartige Wehrverfassung der Freiheitskriege hatte in der langen Friedenszeit, besonders bei mehrfachen Mobilmachungen, ihre Schwächen gezeigt. Wollte Preussen seine Machtstellung in Europa behaupten und besonders die ihm zugefallene nationale Aufgabe siegreich durchführen, so musste es seine Heeresverfassung den Bedürfnissen der Gegenwart anpassen und, unter Beibehaltung der alten bewährten Grundlagen, eine Reorganisation durchführen, welche die preussische Armee den Heeren der übrigen Grossmächte numerisch gleich stellte und die schnelle Schlagfertigkeit derselben sicherte. Dies mit scharfem militärischen Blicke erkannt und trotz alles Widerstandes durchgeführt zu haben, ist das persönliche Verdienst König Wilhelms I.[1]. Um das stehende Friedensheer von 150000 Mann auf 200000 Mann zu vermehren, sollte die Dienstpflicht im stehenden Heere von 7 Jahren auf 8 Jahre erhöht, die wirkliche Dienstzeit, die thatsächlich auf 2 und $2^1/_2$ Jahre herabgegangen war, in der gesetzlichen Dauer von 3 Jahren festgehalten werden. Um weitere Kadres zu gewinnen, sollten die Infan-

[1] Erklärung des Königs vom 23. Oktober 1862: »Was die Militärreorganisation betrifft, so ist diese mein eigenstes Werk und ich bemerke hierbei, es giebt kein Boninsches und kein Roonsches Projekt, es ist mein eigenes und ich habe daran gearbeitet nach meinen Erfahrungen und pflichtgemässer Ueberzeugung. Ich werde fest daran halten.«

teriebataillone von 135 auf 255 erhöht und 18 neue Kavallerieregimenter errichtet werden; dagegen sollte die Landwehr aus dem in erster Linie zu mobilisirenden Kriegsheer ausgeschieden werden, der Unterschied zwischen Landwehr ersten und zweiten Aufgebotes hinwegfallen. Trotz des heiss entbrannten Konfliktes mit dem Abgeordnetenhause, welchem der Buchstabe der Verfassung, besonders Artikel 99, unzweifelhaft zur Seite stand, wurde die Reorganisation auf diesen Grundlagen durchgeführt und damit der preussischen Regierung das gewaltige Werkzeug in die Hand gegeben, durch welches sie 1866 die Lösung der deutschen Frage siegreich durchführen konnte. So war es möglich, die so bewährte preussische Heeresverfassung unmittelbar auf den norddeutschen Bund, dann auf ganz Deutschland zu übertragen. Hatte dieselbe ihre thatsächliche Sanktion bereits auf den böhmischen Schlachtfeldern erhalten, so fand sie ihre gesetzliche Bestätigung nicht mehr innerhalb der preussischen, sondern erst 1867 innerhalb der norddeutschen Gesetzgebung.

§ 329.

6) Endliche Herstellung eines einheitlichen Heerwesens durch den norddeutschen Bund und das deutsche Reich.

Kein Staat hatte so unablässig auf die Reform der Bundeskriegsverfassung hingearbeitet wie Preussen. Dieses Bestreben bildete den vornehmsten Inhalt seiner Bundespolitik von 1830 bis 1866; »ihre Brennpunkte waren die Frage wegen des Oberbefehls im Kriege und die wegen des Anschlusses der an sich ohnmächtigen kleinstaatlichen Kontingente an grössere Heereskörper« (Jähns). Aber alle dahin zielenden Vorschläge blieben erfolglos, solange der alte Bund bestand. Darum standen die Vorschläge für die Heeresreform in den preussischen Grundzügen einer neuen Bundesverfassung vom 10. Juni 1866 obenan. Die gesammte Landmacht des Bundes sollte in zwei Bundesheere eingetheilt werden, die Nord- und die Südarmee, über jene sollte der König von Preussen, über diese der König von Bayern in Krieg und Frieden den Oberbefehl führen. Die beiden Oberfeldherren sollten innerhalb der von ihnen befehligten Armee für die Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit ihrer Kontingente Sorge tragen. Kommandos, unter welchen mehr als ein Kontingent steht, sollte der Oberfeldherr besetzen. Auch sollte dieser das Recht haben, in den nach seiner Ueberzeugung dringen-

den Fällen die kriegsbereite Aufstellung jedes Theiles der von ihm befehligten Bundesarmee innerhalb des Gebietes der letzteren, vorbehaltlich späterer Genehmigung durch Bundesbeschluss, anzuordnen. Die Kontingente aller Bundesstaaten sollten durch Bundesbeschluss bestimmt, dagegen die Organisation und Formation, die Vorschriften über Ausbildung der Mannschaften, die Qualifikation der Offiziere sollte von jedem der beiden Oberfeldherren festgestellt werden. Bei allen Vorzügen, die sonst diesen Grundzügen zukommen, war der aus Opportunitätsgründen vorgeschlagene Dualismus im Oberbefehl das gefährlichste Auskunftsmittel; Bayern war dadurch eine Stellung eingeräumt, die weder seinen Machtverhältnissen, noch seinen militärischen Leistungen entsprach. Glücklicher Weise blieb auch dieses Projekt ein todtgeborenes Kind und die norddeutsche Bundesverfassung vom 16. April 1867 fasste die gesammte Kriegsmacht unter einem Oberbefehle zu einem einheitlichen Heere zusammen. Derselbe stand dem König von Preussen unter dem bescheidenen Namen des Bundesfeldherrn zu, bedeutete aber in der That die volle Kriegsherrlichkeit. Die oben geschilderte Organisation der preussischen Armee mit der ganzen preussischen Militärgesetzgebung wurde einfach auf den norddeutschen Bund übertragen. Es wurde nicht nur die allgemeine Wehrpflicht in ganz Norddeutschland eingeführt; auch die Formation, Bekleidung und Ausrüstung richtete sich ganz nach preussischem Muster.

Die süddeutschen Staaten nahmen bald nach Gründung des norddeutschen Bundes ebenfalls die allgemeine Wehrpflicht an und reorganisirten ihre Armeen wesentlich nach preussischem Muster; auch stellten sie dieselben für den Kriegsfall unter preussischen Oberbefehl. Durch Vereinbarung der süddeutschen Staaten untereinander und einen Vertrag derselben mit dem norddeutschen Bunde wurde bestimmt, dass das Material der früheren Bundesfestungen Mainz, Landau, Ulm und Rastatt ungetheilt gelassen und im Interesse der gemeinsamen deutschen Vertheidigung verwaltet werden sollte (Vertrag zwischen Bayern, Württemberg und Baden, die Errichtung einer Festungskommission betreffend vom 10. Oktober 1868. Vertrag zwischen dem norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen, die zukünftige Behandlung des gemeinschaftlichen beweglichen Eigenthums in den vormaligen Bundesfestungen betr. vom 9. Juli 1869. Staatsarchiv B. XVII. Nr. 3917). Kurz, auf vertragsmässigem Wege war die Einheit des deutschen Heerwesens unter preussischem Oberbefehl so vorbereitet, dass bei

Gründung des deutschen Reiches im Jahre 1871 nur in staatsrechtliche Formen umgesetzt zu werden brauchte, was völkerrechtlich im wesentlichen bereits angebahnt war. Die deutsche Reichsverfassung von 1871 endlich hat das Ziel vielhundertjähriger patriotischer Bestrebungen, die Einheit des deutschen Heerwesens, für alle Zeiten festgestellt.

II. Allgemeine staatsrechtliche Grundlagen des heutigen deutschen Kriegswesens.

§ 330.

Einheit der deutschen Kriegsmacht oberster Grundsatz.

Die deutsche Kriegsmacht besteht aus dem Landheere und der Kriegsflotte. Beide dienen demselben Zwecke, beide stehen im Ganzen unter den gleichen staatsrechtlichen Grundsätzen. Oberstes Princip für beide Bestandtheile der deutschen Kriegsmacht ist die Einheit, wie dies die Reichsverfassung für beide gleichmässig ausspricht. Artikel 53: »Die Kriegsmarine des Reiches ist eine einheitliche unter dem Oberbefehle des Kaisers« und Artikel 63. »Die gesammte Landmacht des Reiches wird ein einheitliches Heer bilden, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht«. Wo die Verfassung ausdrücklich für beide Bestandtheile der Kriegsmacht dasselbe Princip der Einheit an die Spitze stellt, darf man für dieselben nicht ganz verschiedenartige Grundsätze geltend machen wollen. Nur soviel ist richtig, dass für die Kriegsmarine das Einheitsprincip folgerichtig durchgeführt, für das Landheer mehr oder weniger modificirt ist. Diese Verschiedenheit liegt nicht in einem sachlich begründeten Unterschiede beider Institutionen, sondern in den geschichtlichen Verhältnissen, wie sie im Jahre 1867 vorlagen. Kein deutscher Staat ausser Preussen besass im Jahre 1867 eine Kriegsflotte. Die preussische Marine ging ohne weiteres auf den norddeutschen Bund über und blieb nach wie vor unter dem Oberbefehle des Königs von Preussen; dagegen besassen alle deutschen Einzelstaaten, welche 1867 in den norddeutschen Bund traten, ihr eigenes Landheer, welches erst nach Gründung des norddeutschen Bundes unter den Oberbefehl des Königs von Preussen, als Bundesfeldherr, treten sollte. Darum spricht Artikel 53 von der Einheit der Marine als einen bereits vorhandenen Zustande im Präsens, Artikel 63 von der Einheit des Landheers im

Futurum, als einem erst mit Gründung des norddeutschen Bundes ins Leben tretenden Zustande. Während bei der Marine das Einheitsprincip, ganz wie in einem Einheitsstaate, folgerichtig durchgeführt werden konnte, machten sich beim Landheere die bei der Gründung des norddeutschen Bundes vorhandenen Verhältnisse insoweit geltend, als die bestehenden Heereskörper der Einzelstaaten als Kontingente des Reichsheeres beibehalten wurden. Die schon seit dem Mittelalter (§ 325) bestehende Kontingentsverfassung wurde auch in den norddeutschen Bund und das neue deutsche Reich mit herübergenommen, aber sie erhielt jetzt eine ganz andere Bedeutung. Während früher das Reichs- oder Bundesheer nur »eine Kollektivbezeichnung verschiedener Kontingente der Einzelstaaten war«, kennt das heutige Staatsrecht nur ein einheitliches Reichsheer, welches nur zu administrativen Zwecken in Kontingente gegliedert ist[1]. Diese Einheit tritt in allen Vorschriften der Reichsverfassung, besonders in dem einheitlichen Oberbefehl des Kaisers und in der einheitlichen Reichsmilitärgesetzgebung hervor[1].

§ 331.

Einheit des kaiserlichen Oberbefehls.

Die Militärhoheit lässt sich in verschiedenartige Befugnisse zerlegen, welche unter verschiedene Subjekte vertheilt sein können. Als oberstes entscheidendes Recht erscheint aber der Oberbefehl über die Armee zu Kriegszeiten und Kriegszwecken, da der Krieg die eigentliche Hauptaufgabe derselben ist. Wer diese Befugniss aus eigenem verfassungsmässigem Rechte ausübt, ist der Kriegsherr des Heeres. In diesem Sinne steht die Kriegsherrlichkeit über das ganze deutsche Heer, auch über das bayerische Kontingent, dem Kaiser zu. Darum war die dem deutschen Bundesrechte entlehnte Bezeichnung eines »Bundesfeldherrn« völlig unzutreffend. Der »Bundesfeldherr« oder eigentliche »Bundesoberfeldherr« des ehemaligen deutschen Bundes war ein Beamter des Bundes,

[1] Seinen entgegengesetzten Standpunkt spricht Laband besonders in folgenden Sätzen aus (B. III. S. 6 u. 7). »Als oberstes Princip der Militärverfassung des deutschen Reiches ist der Satz festzuhalten: Es giebt kein Heer des Reiches, sondern nur Kontingente der Einzelstaaten«. »Es bleibt der Grundsatz bestehen, dass eine Reichsarmee nicht existirt, sondern dass diese nur eine Kollektivbezeichnung ist, um die Kontingente der einzelnen Bundesstaaten zusammenzufassen.

welcher zum Bunde wie ein kommandirender General zu seinem Souverän stand, der Bundesversammlung verantwortlich war, von ihr abgesetzt und vor ein Kriegsgericht gestellt werden konnte. Dem sogenannten Bundesfeldherrn des norddeutschen Bundesheeres stand der Oberbefehl über das Heer nicht im Auftrage einer über ihm stehenden Macht, sondern aus eigenem Rechte zu. Er war schon dazumal der oberste Kriegsherr des norddeutschen Bundesheeres, wie heut zu Tage der Kaiser der Kriegsherr des deutschen Reichsheeres ist. Mit dem völkerrechtlichen Kriegsrechte, jus belli, anderen Staaten gegenüber, vereinigt der Kaiser die staatsrechtliche Kriegsherrlichkeit, d. h. die ausschliessliche Verfügung über die ganze deutsche Kriegsmacht zu Kriegszwecken. Nach der Reichsverfassung stehen dem Kaiser folgende specielle Befugnisse zu:

1) »Alle deutschen Truppen sind verpflichtet, dem Befehl des Kaisers unbedingt Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Fahneneid aufzunehmen«. Für die bayerischen Truppen besteht dieselbe nur in Kriegszeiten, womit das Princip aber im wesentlichen gewahrt ist.

2) »Der Höchstkommandirende eines Kontingents, sowie alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, und alle Festungskommandanten werden vom Kaiser ernannt. Die von demselben ernannten Offiziere leisten ihm den Fahneneid. Bei Generalen und Generalsstellung versehenden Offizieren innerhalb des Kontingents ist die Ernennung von der jedesmaligen Zustimmung des Kaisers abhängig zu machen«. Eine Ausnahme besteht für Württemberg, wo der König auch die Generalsstellen selbständig zu besetzen hat; auch die Besetzung der Stelle des Höchstkommandirenden des Kontingents erfolgt durch ihn, jedoch nach vorgängiger Zustimmung des Kaisers. In Bayern besetzt der König alle Offiziersstellen ohne Ausnahme ganz selbständig.

3) »Der Kaiser ist berechtigt, behufs Versetzung mit oder ohne Beförderung für die von ihm im Reichsdienste, sei es im preussischen Heere oder in anderen Kontingenten, zu besetzenden Stellen aus den Offizieren aller Kontingente des Reichsheeres zu wählen«. Bei den Offizieren des bayerischen Kontingents ist dieses Erwählungsrecht ausgeschlossen, bei den württembergischen Offizieren hat sich der Kaiser vorher mit dem Könige von Württemberg ins Vernehmen zu setzen.

4) »Der Kaiser hat die Pflicht und das Recht, dafür Sorge zu tragen, dass innerhalb des deutschen Heeres alle Truppentheile voll-

zählig und kriegstüchtig vorhanden sind und dass Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt und erhalten wird. Zu diesem Behufe ist der Kaiser berechtigt, sich jeder Zeit durch Inspektionen von der Verfassung der einzelnen Kontingente zu überzeugen, und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen«. Die württembergischen Truppen wird der Kaiser mindestens alljährlich wenigstens einmal selbst inspiciren oder durch zu ernennende Inspekteurs, deren Personen dem Könige von Württemberg bezeichnet werden sollen, inspiciren lassen. Die infolge solcher Inspicirungen bemerkten sachlichen und persönlichen Missstände wird der Kaiser dem Könige von Württemberg mittheilen, welcher seinerseits dieselben abstellen und von dem Geschehenen dem Kaiser alsbald Anzeige machen wird. Auch Bayern gegenüber besteht dieses Inspektionsrecht. Der Kaiser hat die Pflicht und das Recht, sich durch Inspektionen von der Uebereinstimmung in Organisation, Formation und Ausbildung, sowie von der Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit des bayerischen Kontingents Ueberzeugung zu verschaffen, und wird sich über die Modalitäten der jeweiligen Vornahme und über das Ergebniss dieser Inspektionen mit dem Könige von Bayern ins Vernehmen setzen.

5) »Der Kaiser bestimmt den Präsenzstand, die Gliederung und Eintheilung der Kontingente des Reichsheeres, sowie die Organisation der Landwehr«.

6) »Der Kaiser hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes die Garnisonen zu bestimmen«, sodass er verfassungsmässig berechtigt ist, den Truppentheilen auch ausserhalb ihres heimischen Staatsgebietes Garnisonen anzuweisen. Aber gerade in dieser Beziehung sind nicht nur Bayern und Württemberg eximirt, sondern es sind auch den meisten Einzelstaaten unten näher zu erwähnende Zusicherungen gemacht, wodurch der Kaiser sich verbindlich gemacht hat, in Friedenszeiten die Kontingente innerhalb des heimischen Gebietes zu belassen.

7) Dem Kaiser steht das Recht zu, innerhalb des Bundesgebietes Festungen anzulegen, auf bayerischem Gebiete nur nach Vereinbarung mit dem Könige von Bayern.

8) »Der Kaiser hat das Recht, die kriegsbereite Aufstellung jedes Theiles des Reichsheeres anzuordnen«. Die Anordnung der Kriegsbereitschaft (Mobilisirung) des bayerischen Kontingents erfolgt auf

Veranlassung des Kaisers durch den König von Bayern. Mit dem Erlasse der Mobilmachungsordre tritt auch für das bayerisehe Kontingent die Kriegsherrlichkeit des Kaisers in volle Kraft, die in Friedenszeiten, neben der weitgehenden Militärhoheit des Königs von Bayern, nicht zum vollen Ansdrucke kommen kann.

9) Zu den militärischen Rechten des Kaisers zählt die Reiehsverfassung auch die Befugniss des Kaisers, wenn die öffentliehe Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Theil desselben in Belagerungszustand zu setzen (Artikel 68). Obgleich dieses Recht nicht ohne Oberbefehl über die Armee ausgeübt werden kann, so greift es doch weit über den Bereich der Militärhoheit hinaus, indem dadurch auch der Rechtszustand der nicht zum Heere gehörigen Bürger, der Behördenorganismus und selbst die Gerichtsverfassung zeitweilig verändert werden. Obgleieh mit dem Oberbefehl über das Heer untrennbar zusammenhängend, muss es doeh als das äusserste Recht der Sicherheitspolizei betraehtet werden (B. I S. 632). Nach der richtigen Auffassung steht dasselbe (mit Ausnahme von Bayern) nur dem Kaiser, nicht den Regierungen der Einzelstaaten zu, da nur der Kaiser berechtigt ist, derartige Befehle an die Truppenkommandanten zu erlassen, welche den Kriegszustand handhaben sollen, auch die Regierungen der Einzelstaaten nicht berechtigt sein können, reiehsgesetzliche Bestimmungen, z. B. die Gerichtsverfassung, auch nur vorübergehend ausser Kraft zu setzen. (So richtig Laband III S. 46 ff. gegen v. Mohl a. a. O. S. 90, v. Rönne B. I S. 87, G. Meyer, Staatsr. S. 494).

§ 332.

Einheit der Militärgesetzgebung.

Nach Artikel 4 Ziffer 14 fällt unter die Gesetzgebung des Reiches »das Militärwesen und die Kriegsmarine«, wobei die oben erwähnte Ausnahmebestimmung des Artikel 5 Absatz 2 zu Gunsten des Bundespräsidiums zur Anwendung kommt: »Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen und die Kriegsmarine giebt, wenn im Bundesrathe eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sieh für die Aufreehterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht« (B. II S. 66). Diese einheitliche gesetzgebende Gewalt des Reiches bezieht sich auf die ganze Kriegsmacht des Reiches, einsehliesslich Bayerns, doch kommen dabei die für die Gesetzgebung bestehenden Beschränkungen überhaupt zur Anwendung. Wenn durch ein Mili-

tärgesetz die Verfassung abgeändert werden soll, so müssen die Formen beobachtet werden, welche Artikel 78 Absatz 1 überhaupt für Verfassungsänderungen vorschreibt. Wenn durch ein Reichsgesetz ein militärisches Sonderrecht aufgehoben werden soll, so kann eine solche Aufhebung nur erfolgen mit Zustimmung des Staates, welchem ein solches Sonderrecht zugesichert ist. Solche durch die Verfassung verbriefte militärische Sonderrechte besitzen aber nur Bayern und Württemberg, indem der bayerische Bündnissvertrag vom 23. November 1870 und die württembergische Militärkonvention von 21/25. November 1870 zu integrirenden Bestandtheilen der Reichsverfassung erklärt sind, während die allen anderen Staaten in den Militärkonventionen zugesicherten Rechte nicht den Charakter von Sonderrechten in reichsrechtlichem Sinne haben und deshalb durch die Reichsgesetzgebung aufgehoben oder abgeändert werden können.

Bei dem Inslebentreten der norddeutschen Bundesverfassungen bestanden in den deutschen Einzelstaaten gar verschiedene Militärgesetzgebungen, welche der einheitlichen Gestaltung des Reichsheeres Eintrag thaten. Die Durchführung einer neuen einheitlichen Militärgesetzgebung hätte aber lange Zeit in Anspruch genommen. Wollte man schnell zum Ziele gelangen, so ergab sich nur ein Mittel, die Einführung der gesammten preussischen Militärgesetzgebung in den übrigen Staaten des norddeutschen Bundes. Diesen Weg schlägt Artikel 61 ein: »Nach Publikation dieser Verfassung ist in dem ganzen Reiche die gesammte Preussische Militärgesetzgebung ungesäumt einzuführen, sowohl die Gesetze selbst, als die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Rescripte, namentlich also das Militärstrafgesetzbuch vom 3. April 1845, die Verordnung über die Ehrengerichte vom 20. Juli 1843, die Bestimmungen über Aushebung, Dienstzeit, Servis- und Verpflegungswesen, Einquartirung, Ersatz von Flurbeschädigungen, Mobilmachung u. s. w. für Krieg und Frieden. Die Militärkirchenordnung ist jedoch ausgeschlossen«. Wie diese Einführung vor sich zu gehen habe, darüber sagt Artikel 61 nichts. Bei der Weitschichtigkeit des Materials wäre eine augenblickliche Publikation mit Schwierigkeiten verbunden gewesen, darum konnte Artikel 61 eine solche nur in nächste Aussicht stellen, sie sollte ungesäumt stattfinden. Diese Verpflichtung legt die Verfassung dem Bundespräsidium auf, welchem es überlassen wird, in welcher Weise es den in der Verfassung ihm gegebenen Auftrag durch-

führen will. Es konnte die genannten preussischen Vorschriften unzweifelhaft selbst verkündigen oder die Verkündigung den Regierungen der Einzelstaaten überlassen. Beide Wege sind von dem Bundespräsidium eingeschlagen worden; keiner derselben ist verfassungswidrig, da die Art und Weise der Verkündigung dem Bundespräsidium überlassen ist.

Während das eigentliche Gesetzgebungsrecht in Militärsachen den regelmässigen gesetzgebenden Faktoren, Bundesrath und Reichstag zusteht, ist darüber vielfach gestritten worden, wem das Verordnungsrecht in Militärsachen zukommt, ob dem Bundesrathe, dem Kaiser oder dem Kontingentsherrn? Nach dem allgemeinen Grundsatze des Artikel 7 Absatz 2 steht dem Bundesrathe das Recht zu, »die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu beschliessen«. Es liegt kein Grund vor, dem Bundesrathe auf dem Gebiete des Militärwesens dieses Verordnungsrecht principiell abzusprechen. In fast allen Militärgesetzen ist aber das Recht, Vollzugsverordnungen zu erlassen, dem Kaiser übertragen, sodass das dem Bundesrathe zukommende Verordnungsrecht meist ausgeschlossen erscheint. Für das bayerische Kontingent ist dasselbe regelmässig dem König von Bayern überlassen. Durch Artikel 63 ist eine ganze Reihe von wichtigen Militärangelegenheiten, die mit dem kaiserlichen Oberbefehle zusammenhängen, verfassungsmässig dem kaiserlichen Verordnungsrecht unterstellt. Gegen diese Auffassung spricht auch keineswegs der letzte Absatz des Artikel 63: »Behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppentheile des deutschen Heeres sind die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preussische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch den Artikel 8 Nr. 1 bezeichneten Ausschuss für das Landheer und die Festungen, zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzutheilen«. Dieser Satz bestimmt nichts über das Verordnungsrecht selbst, sondern nur über die Art und Weise, wie kaiserliche Armeeverordnungen verkündigt werden sollen. Für die preussische Armee und die ihr angegliederten Kontingente erfolgt die Verkündigung unmittelbar durch das preussische Kriegsministerium, für diejenigen Kontingente, welche eine selbständige Kontingentsverwaltung erhalten haben, durch den Bundesrathsausschuss für Landheer und Festungen, welcher sie den Kommandeuren zur Nachachtung mitzutheilen hat.

Dieser nur den »Publikationsmodus« betreffende Satz legt aber den Kontingentsherrn keineswegs ein Militärverordnungsrecht auf diesen Gebieten bei, auch kein bloss formelles, welches, ohne Einfluss auf den materiellen Inhalt der Verordnungen, ausserdem ganz werthlos sein würde, sondern spricht überhaupt von ihnen gar nicht, sondern nur von den Kommandeuren der Kontingente, welchen die Verordnungen, durch das Medium des Ausschusses für Landheer und Festungen, mitzutheilen sind. Denselben steht kein Prüfungsrecht der so mitgetheilten Verordnungen zu, sondern sie haben dieselben unbedingt zu befolgen. Wie sie dagegen diese Verordnungen den ihnen unterstehenden Truppentheilen verkündigen wollen, ist ihnen oder vielmehr den betreffenden Einzelregierungen überlassen. (So richtig G. Meyer in Hirth's Annalen 1880 S. 341 gegen Laband). Dagegen ist nicht in Abrede zu stellen, dass den Kontingentsherrn, neben diesem umfassenden kaiserlichen Verordnungsrechte, auch noch ein Verordnungsrecht auf den wenigen Gebieten zusteht, wo ihnen die Reichsverfassung die Zuständigkeit ausdrücklich zugestanden hat (z. B. in Betreff der Bestimmung der Kokarden und Hoheitszeichen); jedenfalls erscheint dieses kontingentsherrliche Verordnungsrecht als sehr untergeordneter Natur. Nur in Betreff des bayerischen Kontingents steht in Friedenszeiten dem Könige von Bayern allein das Verordnungsrecht zu, wie auch Bayern die preussische Militärgesetzgebung nicht angenommen hat, indem der Bündnissvertrag Nr. I bestimmt: »Bayern behält zunächst seine Militärgesetzgebung nebst den dazu gehörigen Vollzugsinstruktionen, Verordnungen, Erläuterungen, bis zur verfassungsmässigen Beschlussfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien, resp. bis zur freien Verständigung bezüglich der bereits vor dem Eintritt Bayerns in den Bund in dieser Hinsicht erlassenen Gesetze und sonstigen Bestimmungen«. Diese zwischen dem Reichsheer und dem bayerischen Kontingent bestehende Verschiedenheit in der Gesetzgebung ist aber dadurch mehr und mehr beseitigt worden, dass die wichtigsten Angelegenheiten des Heerwesens durch neue Reichsgesetze geregelt worden sind, welche auch für Bayern gelten. Dadurch ist die Verheissung des Artikel 61 Absatz 2 wesentlich erfüllt worden: »Nach gleichmässiger Durchführung der Kriegsorganisation des deutschen Heeres wird ein umfassendes Reichsmilitärgesetz dem Reichstage und dem Bundesrathe zur verfassungsmässigen Beschlussfassung vorgelegt werden«. Da sich indessen die Noth-

wendigkeit herausstellte, schon vor gleichmässiger Durchführung der Kriegsorganisation des Reichsheeres, eine Reihe von militärischen Specialgesetzen zu erlassen, so handelte es sich nicht mehr um Kodifikation der gesammten Militärgesetzgebung, sondern nur um Regelung der noch übrig gebliebenen Bestandtheile durch verschiedene Gesetze. Das wichtigste von allen ist das Reichsmilitärgesetz vom 3. Mai 1874. Dieses Gesetz darf in Verbindung mit den Bestimmungen des Artikel XI der Reichsverfassung und dem im ganzen Reiche geltenden Gesetze betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienst vom 9. November 1867 (sogenanntes Wehrgesetz) als das Grundgesetz der militärischen Organisation des Reiches angesehen werden und ist deshalb für dasselbe die Bezeichnung »Reichsmilitärgesetz« gewählt worden. Ausser diesen beiden Gesetzen vom 9. November 1867 und vom 2. Mai 1874 sind noch folgende Gesetze zu nennen: 1) Das Landsturmgesetz vom 12. Februar 1875 (Reichsgesetzblatt 63). 2) Das Gesetz betreffend die Ausübung der militärischen Kontrolle über die Personen des Beurlaubtenstandes, die Uebungen derselben, sowie die gegen sie zulässigen Disciplinarstrafmittel. Vom 15. Februar 1875 (Reichsgesetzblatt 1875 S. 65). 3) Gesetz betreffend die Pensionirung und Versorgung der Militärpersonen des Reichsheeres und der Kaiserlichen Marine, sowie die Bewilligungen für die Hinterbliebenen solcher Personen vom 27. Juni 1871 (Reichsgesetzblatt S. 275) nebst den Novellen vom 4. April 1874 (Reichsgesetzblatt S. 25) und vom 30. März 1880 (Reichsgesetzblatt S. 99). 4) Das Militärstrafgesetzbuch vom 20. Juni 1872 (Reichsgesetzblatt S. 174). 5) Das Gesetz über die Kriegsleistungen vom 3. Juni 1873 (Reichsgesetzblatt S. 129). 6) Das Gesetz betreffend die Quartierleistung für die bewaffnete Macht während des Friedenszustandes vom 25. Juni 1868 (Bundesgesetzblatt S. 52), nebst Novelle vom 3. August 1878 (Reichsgesetzblatt S. 243). 7) Gesetz über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden vom 13. Februar 1878 (Reichsgesetzblatt S. 52). 8) Das Gesetz betreffend die Beschränkungen des Grundeigenthums in der Umgebung von Festungen. Festungsrayongesetz vom 21. December 1871 (Reichsgesetzblatt S. 459).

§ 333.

Gleichmässige Vertheilung der Militärlasten unter die Einzelstaaten[1].

Diese Lasten bestehen theils in der Stellung von Mannschaften für den Reichsheerdienst, theils in der Verpflichtung, Geldbeiträge für die Erhaltung von Heer und Marine zu zahlen. Als oberstes Princip gilt auch hier die gleiche Vertheilung der Lasten: »Die Kosten und Lasten des gesammten Kriegswesens sind von allen Bundesstaaten gleichmässig zu tragen, sodass weder Bevorzugungen, noch Prägravationen einzelner Staaten zulässig sind« (Artikel 58).

1) Stellung der Mannschaften für den Reichsheerdienst.

Da der deutsche Bundesstaat aus Einzelstaaten besteht, so wendet er sich an diese, um die für den Reichsdienst nothwendigen Mannschaften gestellt zu erhalten. Die Einzelstaaten sind die Rekrutirungsbezirke des Reiches. Die Rekruten sollen pro rata der Bevölkerung der Einzelstaaten gestellt werden. »Der Kaiser bestimmt für jedes Jahr nach Maassgabe des Gesetzes (über die Friedenspräsenzstärke) die Zahl der in das stehende Heer und die Marine einzustellenden Rekruten. Der Gesammtbedarf an Rekruten wird demnächst durch den Bundesrathsausschuss für Landheer und Festungen, bezw. unter Mitwirkung des Bundesrathsausschusses für das Seewesen, auf die einzelnen Bundesstaaten nach dem Verhältnisse der Bevölkerung vertheilt. Bei Feststellung der Bevölkerung der einzelnen Bundesstaaten kommen nur die in ihrem Gebiete sich aufhaltenden Ausländer, nicht die Angehörigen anderer Bundesstaaten in Abrechnung« (sogenanntes Wehrgesetz § 9). Für die Stellung der Mannschaften kommt nur die Reichsangehörigkeit, nicht die Landesangehörigkeit in Betracht.

Die gesammte seemännische Bevölkerung einschliesslich des Maschinenpersonals und der Schiffshandwerker ist vom Dienste im Landheer befreit, doch zum Dienste in der kaiserlichen Marine verpflichtet. »Die Vertheilung des Ersatzbedarfes findet nach Maassgabe der vorhandenen seemännischen Bevölkerung statt und die hiernach von jedem Staate gestellte Quote kommt auf die Gestellung zum Landheer in Abrechnung« (Artikel 53).

Wenn ein Bezirk seinen ihm zugewiesenen Rekrutenantheil

[1] Laband B. II. § 80. S. 48 ff.

nicht aufzubringen vermag, so wird der Ausfall auf die anderen Bezirke desselben Bundesstaates und zwar auf die der nächst höheren Militärverwaltungseinheit angehörigen Bezirke (desselben Staates) übertragen. Die Erhöhung der Rekrutenantheile anderer Staaten kann erst dann erfolgen, wenn die gesammten Aushebungsbezirke desselben Bundesstaates nicht zur Leistung des demselben aufgegebenen Rekrutenantheils im Stande sind (§ 9). Auch dieser Ausfall ist nach dem Grundsatze der Gleichheit auf sämmtliche Bundesstaaten nach Verhältniss ihrer ortsanwesenden reichsangehörigen Bevölkerung gleichmässig zu vertheilen.

»Für die Zutheilung der ausgehobenen Rekruten an die Truppen des Reichsheeres ist das militärische Bedürfniss entscheidend«, d. h. es steht verfassungsmässig im Ermessen des Kaisers, welchem Kontingente er die ausgehobenen Rekruten zuweisen will. Er ist keineswegs verpflichtet, dieselben gerade ihrem einheimischen Kontingente einzuverleiben, sondern er kann dieselben, wenn es das militärische Bedürfniss erheischt, auch in andere Kontingente einstellen. Verfassungsmässig ist hiervon Bayern ausgeschlossen; aber auch vielen anderen Staaten gegenüber hat der Kaiser sich durch die unten näher zu besprechenden Militärkonventionen verpflichtet, von diesem Rechte in Friedenszeiten keinen Gebrauch zu machen. Nach dem Reichsmilitärgesetz § 9 Absatz 4 »können diejenigen Bundesstaaten, welche besondere Armeekorps bilden, im Frieden zur Rekrutenstellung für andere Armeekorps nur in dem Maasse herangezogen werden, als Angehörige anderer Bundesstaaten bei ihnen zur Aushebung gelangen«. So erscheint die Stellung von Ersatzmannschaften für Landheer und Flotte als eine gleichmässig vertheilte Leistungspflicht der Einzelstaaten an das Reich, in dessen Dienst die von den Einzelstaaten gestellten Mannschaften zu treten haben.

2) Gleichmässige Vertheilung der Geldleistungen für die Kriegsmacht des Reiches unter die Einzelstaaten.

Die ganze Kriegsmacht des Reiches, Landheer und Flotte, wird auf Reichskosten erhalten. Artikel 53 Absatz 3: »Der zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten erforderliche Aufwand wird aus der Reichskasse bestritten«. Artikel 58: »Die gesammten Kosten und Lasten des Kriegswesens sind von allen Bundesstaaten gleichmässig zu tragen«. Auch hier findet eine gleichmässige Vertheilung der Kosten auf dic Einzel-

staaten nach dem Maassstabe ihrer Bevölkerung statt, welche ebenso für die Stellung der Mannschaften, als für die geldlichen Leistungen maassgebend ist. Soweit die eigenen Einnahmen des Reiches nicht ausreichen, muss jeder Staat durch Matrikularbeiträge zu den Kosten der Kriegsmacht beitragen. Die Leistung der Ausgaben erfolgt durch diejenigen Bundesstaaten, welche eine eigene Militärverwaltung haben, wobei sie durchweg an die im Etat ausgeworfenen Positionen gebunden sind. Da diese Ausgaben auf Rechnung des Reiches erfolgen, so erscheinen die Kassen der Einzelstaaten nur als vom Reiche angewiesene Zahlungsstellen. Die Einzelstaaten unterliegen in dieser Beziehung der Kontrolle des Rechnungshofes des Reiches und ist über ihre Militärausgaben dem Bundesrathe und dem Reichstage jährlich Rechnung abzulegen. Hochwichtig für die Einheitlichkeit des durch die Einzelstaaten auf Rechnung des Reiches geführten Militärhaushaltes ist besonders Artikel 67: »Ersparnisse an dem Militäretat fallen unter keinen Umständen den einzelnen Regierungen, sondern jeder Zeit der Reichskasse zu«, indem dadurch den Einzelstaaten jede Versuchung entrückt ist, auf Kosten der Tüchtigkeit ihres Kontingents geldliche Ersparnisse zu machen, wie dies zu Zeiten des ehemaligen deutschen Bundes so häufig geschah. Aus der Selbständigkeit der bayerischen Heeresverwaltung in Friedenszeiten folgt, dass Ersparnisse, welche an dem Militäretat gemacht werden, in die bayerische Staatskasse, nicht in die Reichskasse fliessen, indem Artikel 67 auf Bayern keine Anwendung findet; diese Befugniss ist nur dadurch beschränkt, dass »Bayern sich verpflichtet hat, für sein Kontingent und die zu demselben gehörenden Einrichtungen einen gleichen Geldbetrag zu verwenden, wie nach Verhältniss der Kopfstärke durch den Militäretat des deutschen Reiches für die übrigen Theile des Reichsheeres ausgesetzt wird«. Auch Württemberg ist in seiner Militärkonvention das Sonderrecht eingeräumt, dass »Ersparnisse, welche unter voller Erfüllung der Bundespflichten als Ergebniss der obwaltenden besonderen Verhältnisse möglich werden, zur Verfügung Württembergs bleiben«, doch hat dieses Sonderrecht Württembergs eine viel geringere Tragweite, als das Bayerns, da auch die Specialetats des württembergischen Armeekorps vom Reiche festgestellt und von der württembergischen Armeeverwaltung eingehalten werden müssen, auch die Ausgaben des württembergischen Armeekorps der Kontrolle des Rechnungshofes des deutschen Reiches unterliegen, wie die aller übrigen deutschen Staaten.

§ 334.

Militärische Befugnisse der Einzelstaaten[1].

Die Einheit der deutschen Kriegsmacht ist durch den einheitlichen Oberbefehl des Kaisers, durch die einheitliche Militärgesetzgebung und die gleichmässige Vertheilung der Kosten und Lasten auf die Einzelstaaten hergestellt. Einheit ist das oberste beherrschende Princip unseres Kriegswesens. Vor allem liegt der Schwerpunkt in dem kaiserlichen Oberbefehle und der unbedingten Gehorsamspflicht aller deutschen Truppen gegen den Kaiser, wenigstens in Kriegszeiten, was ihn als den obersten Kriegsherrn des ganzen Reichsheeres erscheinen lässt. Diese kaiserlichen Rechte stellt die Reichsverfassung Artikel 63—65 auch äusserlich voran, dann lässt sie die ziemlich untergeordneten Befugnisse folgen, welche sie den Einzelstaaten auf dem Gebiete des Militärwesens einräumt. Der Satz ist allerdings nicht zu bestreiten, dass den Einzelstaaten alle Hoheitsrechte verblieben sind, welche ihnen nicht durch die Reichsverfassung entzogen sind. Hieraus deducirt nun Laband a. a. O. III S. 60 ff., dass auch auf dem Gebiete des Militärwesens den Einzelstaaten alle Befugnisse verblieben seien, die ihnen nicht ausdrücklich durch die Verfassung entzogen seien, dass somit auch hier die Präsumtion für die Einzelstaaten streite, während die Rechte des Reiches besonders nachzuweisen seien. Wir sind der entgegengesetzten Ansicht. Durch das grosse an die Spitze gestellte Princip des Artikel 63, dass das gesammte Reichsheer ein einheitliches unter dem Oberbefehle des Kaisers ist, ist das Militärwesen grundsätzlich zur Reichssache gemacht, die den Einzelstaaten durch die Reichsverfassung eingeräumten Befugnisse erscheinen als Ausnahmen von diesem Grundsatze und müssen besonders aus der Verfassung nachgewiesen werden. Man bezeichnet jetzt allgemein diese Befugnisse der Einzelstaaten mit dem Namen der Kontingentsherrlichkeit, welche der Kriegsherrlichkeit des Kaisers gegenübergestellt wird. Laband hat es getadelt, dass die Wissenschaft des deutschen Staatsrechtes die Kontingentsherrlichkeit noch nicht als einheitlichen Begriff juristisch zu konstruiren versucht habe. Wir halten dies für unmöglich. Wohl lässt sich die souveräne Militärhoheit des Reiches, die oberste Kriegsherrlichkeit des

[1] Laband B. III. § 81. S. 59 ff. Zorn a. a. O. S. 315 ff. G. Meyer, Das Verwaltungsr. B. II. S. 37 ff.

Kaisers als organischer Begriff erfassen. Die den Einzelstaaten noch belassenen Befugnisse haben dagegen keinen nothwendigen inneren Zusammenhang, sondern sind nur das Aggregat verschiedenartiger Befugnisse, welche man mehr aus geschichtlichen Reminiscenzen, als aus einer inneren Nothwendigkeit erklären kann. (So richtig gegen Laband: G. Meyer in Hirth's Annalen 1880 und Zorn B. I S. 315, welcher diese Rechte als »disjecta membra der den Einzelstaaten verbliebenen Rechte« bezeichnet). Vor allem bedenklich erscheint es, dass Laband die Kontingentsherrlichkeit, kurzweg als militärische Dienstherrlichkeit auffasst. Nach Laband ist der Kontingentsherr der Dienstherr seines Kontingents, nicht der Kaiser. Diese Auffassung widerspricht den obersten Grundsätzen der deutschen Militärverfassung. Dass der Dienst dem Reiche, nicht dem Einzelstaate geleistet wird, geht aus folgenden unbestreitbaren Sätzen hervor:

1) Kein deutscher Einzelstaat ist berechtigt, auf eigene Hand Krieg zu führen. Zweck der Armee ist aber wesentlich kriegerische Aktion, zu der nur das Reich berechtigt ist. Kein Einzelstaat ist daher jemals in der Lage, den Dienst seines Kontingents für sich gebrauchen zu können. Ein Dienst, den man aber für seine eigenen Zwecke nicht verwerthen kann, ist inhaltslos. Das materiell Entscheidende ist der Oberbefehl zu Kriegszwecken mit der entsprechenden unbedingten Gehorsamspflicht der Truppe. Wer diesen hat, ist der eigentliche Dienstherr der Armee. Eine Truppe, die einem anderen unbedingt zu gehorchen hätte, als ihrem Dienstherrn, stünde in einem widerspruchsvollen Verhältnisse, welches nicht anzunehmen ist.

2) Dass der Militärdienst nicht Unterthanenpflicht der Staatsangehörigen gegen den Einzelstaat, sondern der Reichsangehörigen gegen das Reich ist, geht aus folgenden speciellen Bestimmungen hervor[1].

a) Jeder Militärpflichtige ist in dem Aushebungsbezirke, in welchem er seinen dauernden Aufenthalt oder, in Ermangelung eines solchen, seinen Wohnsitz hat, gestellungspflichtig (Reichsmilitär-

---

[1] Ich berichtige hier einen von mir früher (B. I S. 362) gebrauchten Ausdruck. Dort heisst es: »Diese vom Reiche geordnete Wehrpflicht wird zunächst dem Einzelstaat geleistet«. Ich wollte damit sagen, dass der Einzelstaat gewissermaassen das Medium sei, durch welches der eigentlich dem Reiche zu leistende Dienst vermittelt werde. Ein tieferes Eindringen in den Geist unserer Militärverfassung bestimmt mich indessen, auch diesen wenigstens zweideutigen Ausdruck hiermit zurückzunehmen.

gesetz § 12). In dem Aushebungsbezirke, in welchem er sich zu stellen hat, wird er auch zum Militärdienste herangezogen. Die Wehrpflicht ist daher an die Reichsangehörigkeit und den Aufenthaltsort, nicht an die Staatsangehörigkeit geknüpft.

b) Jeder Wehrpflichtige ist berechtigt, seine Dienstpflicht auch in dem Kontingent eines anderen Bundesstaates zu leisten, sogenannte militärische Freizügigkeit.

c) Der Kaiser ist nach der Verfassung berechtigt, über die von den Einzelstaaten gestellten Rekruten nur nach militärischem Bedürfnisse zu verfügen, d. h. er kann die Rekruten des einen Staates auch in das Kontingent eines anderen Staates einstellen.

Gegen die aus diesen Sätzen sich ergebenden Folgerungen hat man aber auf den Fahneneid hingewiesen, welcher allerdings von den eintretenden Wehrpflichtigen stets dem eigenen Landesherrn geleistet wird. Die Formel des Fahneneides ist bis jetzt noch nicht einheitlich geregelt. Die Wehrpflichtigen schwören Treue dem eigenen Landesherrn, auch wenn sie in ein anderes Kontingent eintreten. Der reichsgesetzliche Schwerpunkt des Fahneneides liegt aber in der in denselben aufzunehmenden Verpflichtung: »den Befehlen des Kaisers unbedingten Gehorsam zu leisten« (Artikel 64 Absatz 1). Diese Verpflichtung geht allen anderen vor und ist im Konfliktsfalle die entscheidende. Die unbedingte Gehorsamspflicht besteht natürlich nicht nur persönlich dem Kaiser, sondern auch allen denen gegenüber, die ihn in der militärischen Diensthierarchie im Befehle vertreten. Das Recht auf Entgegennahme des Fahneneides ist kein Ausfluss der Kontingentsherrlichkeit, sondern der Landeshoheit. Auch diejenigen Regierungen, die gar kein eigenes Kontingent mehr haben, empfangen denselben dennoch von ihren Landesangehörigen beim Eintritt in ein beliebiges Kontingent; sie erhalten ihn deshalb, weil sie es sind, welche dem Reiche die Mannschaften zu stellen haben; sie nehmen ihn als bevollmächtigte Organe für das Reich entgegen. Der von ihnen formell entgegengenommene Fahneneid gilt materiell für das Reich, welches allein über die militärischen Leistungen der Truppen zu Kriegszwecken zu verfügen hat. Soweit die einzelnen Landesherrn untergeordnete Verfügungsrechte über die Truppentheile haben, versteht sich von selbst, dass der von ihnen entgegengenommene Fahneneid auch die Truppen zu Treue und Gehorsam gegen sie verpflichtet, dass die jedem Unterthanen obliegende Treue gegen den Landesherrn durch den Fahneneid für den Soldaten sowohl eine religiöse

Verstärkung, als eine Erweiterung auf die militärischen Verhältnisse enthält.

Uebrigens fallen die kontingentsherrlichen Rechte keineswegs mit den landesherrlichen zusammen; indem die kontingentsherrlichen Rechte nur dem eigenen Kontingente gegenüber zustehen, können die landesherrlichen auch gegenüber solchen Truppen ausgeübt werden, welche zu fremden Kontingenten gehören, aber im Staatsgebiete des betreffenden Landesherrn garnisoniren.

Die kontingentsherrlichen Rechte sind nach der Reichsverfassung folgende:

1) Die Kontingentsherrn ernennen die Offiziere und Militärbeamten ihrer Kontingente, mit Ausnahme derjenigen Offiziere, welche vom Kaiser ernannt werden;

2) die Kontingentsherrn haben die Gerichtsbarkeit in Strafsachen über die zu ihrem Kontingent gehörige Truppe, womit auch das Begnadigungsrecht verbunden ist;

3) den Kontingentsherrn bleibt es überlassen, die äusseren Abzeichen ihrer Kontingente zu bestimmen. Für die Bekleidung der Offiziere und Mannschaften sind zwar die Bekleidung und die Grundfarbe, wie der Schnitt der preussischen Armee maassgebend; innerhalb dieser Schranken bleibt ihnen aber überlassen, die Uniform, insbesondere die äusseren Abzeichen, Kokarden u. s. w. zu bestimmen.

Die landesherrlichen Rechte, welche den Landesherrn, sowie den Senaten der freien Städte über alle Truppen zustehen, die dauernd oder vorübergehend sich in ihren Staatsgebieten befinden, sind folgende:

1) sie sind Chefs aller ihrem Gebiete angehörenden Truppentheile und geniessen die damit verbundenen Ehren;

2) sie haben namentlich das Recht der Inspicirung zu jeder Zeit;

3) sie erhalten ausser den regelmässigen Rapporten und Meldungen über vorkommende Veränderungen, behufs der nöthigen landesherrlichen Publikation, rechtzeitige Mittheilung von allen die betreffenden Truppentheile berührenden Avancements und Ernennungen:

4) während die unter 1—3 aufgezählten Befugnisse mehr den Charakter von blossen Ehrenrechten haben, räumt die Reichsverfassung Artikel 66 den Regierungen der Einzelstaaten, Landesfürsten wie Senaten, auch ein sehr wichtiges reales Recht ein: »Es

steht ihnen das Recht zu, zu polizeilichen Zwecken nicht bloss ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle anderen Truppentheile des Reichsheeres, welche in ihren Ländergebieten dislocirt sind, zu requiriren«. Dieses sogenannte Requisitionsrecht findet nicht nur bei Störungen der öffentlichen Ruhe, wenn die Polizeibehörden die Unterstützung der Militärkräfte in Anspruch nehmen, sondern auch in gewöhnlichen Zeiten statt, z. B. zur Bewachung öffentlicher Kassen, der Strafanstalten u. s. w. Wenn den Regierungen der Einzelstaaten jede Verfügung über irgendwelche Truppentheile zu kriegerischen Zwecken entzogen ist, so haben sie die Verfügung über die Truppen zur Unterstützung der Polizeibehörden, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit nicht nur behalten, sondern dieses Verfügungsrecht ist dadurch wesentlich erweitert, dass sie auch die nicht zu ihrem Kontingent gehörigen, in ihrem Gebiete garnisonirenden Truppentheile zu polizeilichen Zwecken requiriren können; eine Befugniss, welche für die kleineren Staaten in unruhigen Zeiten von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist. (Wie anders würde sich das Jahr 1848 in den Kleinstaaten abgespielt haben, wenn ihren Regierungen damals ein solches Recht zur Seite gestanden hätte.)

§ 335.

Die durch die Militärkonventionen begründeten Abweichungen von der Reichsverfassung[1].

In den vorhergehenden Paragraphen (§§ 330—334) haben wir das Heerwesen lediglich nach den Bestimmungen der Reichsverfassung (XI Reichskriegswesen Artikel 57—68) dargestellt. Dieses Normalrecht ist aber, in Betreff der Einzelstaaten, in so weitgehender Weise abgeändert, dass es in völlig unveränderter Gestalt kaum noch in Einem Staate zur Anwendung kommt. Diese Abänderungen sind durch die sogenannten Militärkonventionen bewirkt, welche in Artikel 66 ausdrücklich anerkannt sind. (»Wo nicht besondere Konventionen ein Anderes bestimmen«). Diese Militärkonventionen haben nicht nur einen sehr verschiedenartigen Inhalt, sondern auch einen verschiedenen staatsrechtlichen Charakter, dieselben sind entweder für Bestandtheile der Reichsverfassung

[1] Sämmtliche Militärkonventionen sind abgedruckt mit einleitenden Bemerkungen in »den Militärgesetzen des deutschen Reiches« B. I. S. 55—181. Seydel a. a. O. S. 1403 ff. Hänel a. a. O. S. 115 ff., vor allem Laband B. III. S. 26 ff. Zorn a. a. O. B. I. S. 303.

erklärt, wie die württembergische Militärkonvention vom 23./25. November 1870 und die mit Bayern im Schlussprotokolle des Bündnissvertrages vom 23. November 1870 getroffenen Verabredungen in Betreff des Militärwesens. Die hierdurch geschaffenen militärischen Sonderrechte haben als Theile des Reichsrechtes bereits ihre Erwähnung an den betreffenden Stellen gefunden. Hier kommen die übrigen Militärkonventionen in Betracht, welche sich innerhalb des Rahmens der Reichsverfassung bewegen, und zwar keine Sonderrechte in reichsrechtlichem Sinne, wohl aber ein militärisches Partikularrecht für die betreffenden Einzelstaaten geschaffen haben.

Die geringe reale Bedeutung der in der Reichsverfassung den Kontingentsherrn eingeräumten Militärbefugnisse veranlasste gleich nach Gründung des norddeutschen Bundes die meisten Einzelstaaten, durch Verträge auf ihre Kontingentsherrlichkeit zu verzichten und zwar zu Gunsten der Krone Preussen, indem sie ihre Kontingente dem preussischen Armeeverbande einverleibten. Zum Abschluss solcher Verträge wurden sie nicht erst durch den oben erwähnten Satz des Artikel 66 ermächtigt, sondern es lag die Befugniss, auf ihre kontingentsherrlichen Rechte zu verzichten, schon von selbst in ihrer Autonomie. Staatsrechtlich wäre nichts dagegen einzuwenden gewesen, wenn ein Einzelstaat nicht zu Gunsten der Krone Preussen, sondern zu Gunsten eines anderen Staates z. B. des Königreichs Sachsen verzichtet hätte. Dass dies aber nie geschehen, ja nicht einmal geplant worden ist, hat seinen guten Grund. Durch eine solche Uebertragung an einen anderen Staat hätten natürlich die Befugnisse des Bundesfeldherrn oder Kaisers nicht im geringsten beeinträchtigt werden dürfen. Es wäre also durch einen solchen Vertrag nur eine noch grössere Verwickelung der Verhältnisse herbeigeführt worden, indem dann dreierlei Subjekte der Militärhoheit geschaffen worden wären: der ursprüngliche Kontingentsherr mit den ihm etwa noch verbleibenden Rechten, der durch Uebertragung berechtigte Kontingentsherr und endlich der Bundesfeldherr als oberster Kriegsherr. Dies wurde vermieden durch vertragsmässigen Anschluss an die preussische Armee, deren Kontingentsherr zugleich der Bundesfeldherr bez. Kaiser ist. Vertragschliessende Kontrahenten waren dabei auf der einen Seite die Regierungen der Einzelstaaten, auf der anderen Seite der König von Preussen, als solcher, aber immer zugleich in seiner Eigenschaft als Bundesfeldherr oder Kaiser. Bei beiden Kontrahenten stellte sich das konstitutionelle Recht der Mitwirkung der Volksvertretung verschieden.

Die auf ihnen zustehende Hoheitsrechte verzichtenden Einzelstaaten bedurften zum Abschlusse solcher Konventionen der Zustimmung der betreffenden Landtage, da es sich um eine Schmälerung der verfassungsmässigen Rechte der Einzelstaaten handelte; der König von Preussen bedurfte dagegen nicht der Zustimmung des preussischen Landtages, da durch diese Verträge weder preussische Hoheitsrechte aufgegeben, noch preussische Gesetze verändert, noch dem preussischen Staate finanzielle Lasten auferlegt wurden (Mein preuss. Staatsr. B. II S. 825 ff.). In allen diesen Verträgen tritt aber der König von Preussen zugleich als Bundesfeldherr auf und ertheilt als solcher den mit ihm kontrahirenden Einzelstaaten gewisse Versprechen. Sollte der Inhalt dieser Versprechen dahin gehen, irgend eine reichsgesetzliche Bestimmung abzuändern, so wäre hierfür unzweifelhaft die Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages erforderlich. Dies ist aber bei keiner dieser Art von Konventionen der Fall. Die Versprechungen des Bundesfeldherrn bez. des Kaisers bewegen sich innerhalb des Rahmens der Befugnisse des Oberbefehls und der Militärverwaltung, die er nach freiem Ermessen ausüben kann. Zu vertragsmässigen Beschränkungen seiner ihm persönlich zustehenden Befugnisse bedarf der Kaiser der Zustimmung von Bundesrath und Reichstag nicht. Allgemein in den Militärkonventionen ist die Zusicherung, dass der Bundesfeldherr bez. Kaiser von seinem ihm verfassungsmässig zustehenden Dislokationsrechte in Bezug auf die Truppentheile des betreffenden Kontingents nur vorübergehenden Gebrauch machen werde, und auch dies nur, wenn politische und militärische Rücksichten es bedingen. Ferner ist in den Konventionen mit solchen Einzelstaaten, welche selbständige Truppenkörper bilden, eine bestimmte Formation derselben zugesagt, während der Kaiser nach der Reichsverfassung Artikel 63 Absatz 4 die Gliederung und Eintheilung der Kontingente nach eigenem Ermessen zu bestimmen hat. Natürlich stehen solche Verträge, wie alle Verträge der Einzelstaaten, unter der Reichsgesetzgebung, und zwar nicht bloss der gegenwärtigen, sondern auch der zukünftigen; sie sind ohne weiteres hinfällig, soweit sie mit bereits gegebenen oder erst später erlassenen Reichsgesetzen in Widerspruch treten. Auch kann ein solches Versprechen den Kaiser nicht binden, wenn dringende politische und militärische Gründe ein Abgehen von demselben erheischen, denn die verfassungsmässigen Befugnisse sind dem Bundesfeldherrn bez. Kaiser gegeben, um die Reichsinteressen zu wahren, er würde daher pflicht-

widrig handeln, wenn er sich durch eine solche Verabredung abhalten lassen wollte, im gegebenen Falle das Reichsinteresse dem Partikularinteresse eines Einzelstaates unterzuordnen. Es ist dies, wie Hänel (a. a. O. S. 246) hervorhebt, ein selbstverständlicher Satz, der aber auch in verschiedenen Militärkonventionen ausdrückliche Anerkennung gefunden hat. Die Einzelstaaten müssen sich von vorn herein sagen, dass diese Versprechen nur mit der Klausel gegeben werden können, dass sie den Kaiser nur soweit binden, als sie mit den höheren politischen und militärischen Interessen des Reiches nicht in Widerspruch treten, welche für den Kaiser summa lex bilden müssen, wenn er seinen reichsoberhauptlichen Pflichten nicht untreu werden will.

Abgesehen von Bayern und Württemberg, deren militärische Sonderrechte einen ganz anderen staatsrechtlichen Charakter haben, sind folgende Militärkonventionen gegenwärtig in Kraft: Sachsen vom 7. Februar 1867. Baden vom 25. November 1870. Hessen vom 13. Juli 1871 (an Stelle der Konvention vom 7. April 1867). Mecklenburg-Schwerin vom 24. Juli 1868 und vom 19. December 1872. Mecklenburg-Strelitz vom 9. November 1867 und vom 23. December 1872. Oldenburg vom 17. Juli 1867. Thüringische Staaten (Sachsen-Weimar, Meiningen, Altenburg, Koburg-Gotha, Schwarzburg-Rudolstadt, Reuss älterer Linie und jüngerer Linie vom 15. September 1873 (an Stelle der Konvention vom 28. Juni 1867). Schwarzburg-Sondershausen vom 17. September 1873 (an Stelle der Konvention vom 28. Juni 1867). Lippe vom 14. November 1873 (an Stelle der Konvention vom 26. Juni 1867). Schaumburg-Lippe vom 25. September 1873 (an Stelle der Konvention vom 30. Juni 1867). Waldeck vom 24. November 1877 (an Stelle der Konvention vom 6. August 1867). Hamburg vom 23. Juli 1867. Bremen vom 27. Juni 1867. Lübeck vom 27. Juni 1867. Der Inhalt dieser Militärkonventionen ist im Einzelnen verschieden, doch kehren gewisse Hauptverabredungen in allen wieder. Die betreffenden Kontingente werden, mit Ausnahme des königlich sächsischen, Bestandtheile der preussischen Armee, die kontingentsherrlichen Rechte gehen auf den König von Preussen über. Diesem wird die dem betreffenden Staat zukommende Summe für die Erhaltung des Landesheeres zur Verfügung gestellt, wofür die preussische Kriegsverwaltung alle Kosten der Heeresverwaltung übernimmt. Der König von Preussen ernennt alle Offiziere des Kontingents, welche ihm den Fahneneid leisten, daneben aber noch einen

Revers ausstellen, durch welchen sie sich verpflichten, das Wohl des betreffenden Landesherrn zu fördern, Schaden von ihm abzuwenden u. s. w. Das Kontingent soll soweit als möglich ständige Garnisonen in dem betreffenden Staate erhalten. Der Kaiser bez. der Bundesfeldherr wird daher nur vorübergehend von dem ihm verfassungsmässig zustehenden Dislokationsrechte Gebrauch machen und zwar nur in ausserordentlichen, durch politische und militärische Interessen gebotenen Fällen. Ebenso sollen nur aus gleichen Gründen Ortschaften des betreffenden Staates anderen Truppentheilen als Garnisonen angewiesen werden. Während diese Bestimmungen fast in allen Militärkonventionen wiederkehren, unterscheiden sie sich darin, dass die mit den grösseren Staaten geschlossenen Konventionen den betreffenden Kontingenten eine mehr selbständige Formation zugestehen (Hessen bildet eine Division, Baden ein Armeekorps) und den Landesherrn noch weiter gehende Ehrenrechte einräumen. Am günstigsten ist das Königreich Sachsen gestellt, indem die sächsische Militärkonvention dem Könige von Sachsen alle von der Verfassung eingeräumten kontingentsherrlichen und landesherrlichen Rechte ohne Ausnahme belässt, während der König von Preussen, als Bundesfeldherr, nichts zusagt, was er nicht innerhalb seiner bundesherrlichen Befugnisse versprechen dürfte. In der sächsischen Konvention stellt sich die innerhalb des Rahmens der Verfassung am weitesten gehende Selbständigkeit des Kontingentsherrn dar. Den Gegensatz hierzu bilden die Konventionen der kleinsten Staaten, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Lippe, Schaumburg-Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg, deren Kontingente im Jahre 1867 ganz aufgelöst und in der preussischen Armee aufgegangen sind; sie haben gar keine kontingentsherrliche, wohl aber noch gewisse landesherrliche Befugnisse. Um den Wehrpflichtigen dieser Staaten die Ableistung ihrer Dienstpflicht zu erleichtern, haben diese Staaten preussische Infanteriegarnisonen erhalten mit der Zusage, dass dieselben ihnen dauernd belassen werden sollen, soweit nicht militärische und politische Interessen entgegenstehen.

So zeigt unser Militärrecht auch in der Gegenwart noch eine bunte Mannigfaltigkeit verschiedener Berechtigungen der Einzelstaaten der Reichsgewalt gegenüber. Am weitesten geht die Sonderstellung Bayerns. »Das bayerische Heer bildet einen in sich geschlossenen Bestandtheil des deutschen Bundesheeres mit selbständiger Verwaltung, unter der Militärhoheit des Königs, im Kriege,

vom Beginne der Mobilisirung an, unter Oberbefehl des Kaisers«. Eine geringere, jedoch ebenfalls über das Maass der Reichsverfassung hinausgehende Selbständigkeit geniesst Württemberg. Auch seine Rechte sind als Sonderrechte reichsverfassungsmässig gesichert. Das Königreich Sachsen besitzt ein selbständiges Kontingent; die Rechte der Kontingentsherrn, die Beschränkungen des Bundesfeldherrn halten sich innerhalb des Rahmens der Verfassung, haben aber auch keine reichsgesetzliche Garantie nach Artikel 78 Absatz 2. Sachsen besitzt im streng staatsrechtlichen Sinne keine Sonderrechte. Alle übrigen Staaten haben Militärkonventionen mit Preussen geschlossen, wodurch die reichsverfassungsmässigen Befugnisse des Kontingentsherrn beschränkt oder ganz an Preussen abgetreten sind. Als Gegenleistung legt sich dafür der Bundesfeldherr gewisse Beschränkungen auf, denen er nach Reichsrecht nicht unterworfen ist, z. B. in Betreff seines Dislokationsrechtes. Alle diese Kontingente sind Bestandtheile des preussischen Armeeverbandes; am weitesten geht der Verlust jeder militärischen Selbständigkeit bei den Staaten, welche gar keine eigenen Kontingente mehr haben. Unter den Staaten, welche Militärkonventionen geschlossen haben, bilden Bayern auf der einen Seite, Lippe, Waldeck, die Hansestädte auf der anderen Seite das Extrem; dort das Maximum militärischer Selbständigkeit, hier das Minimum derselben. Der einzige Staat, mit welchem keine Konvention abgeschlossen ist, ist Braunschweig, es sind aber die braunschweigischen Truppen in die entsprechenden taktischen Verbände des preussischen Heeres aufgenommen und den preussischen Kommandobehörden unterstellt worden, auch ist das braunschweigische Kontingent ganz in die finanzielle Verwaltung und Abrechnung des preussischen Heeres eingetreten (Militärgesetze I S. 61). Jedenfalls gehen die Militärverhältnisse dieses Herzogthums jetzt einer Neuordnung entgegen. Trotz dieses Partikularismus in unserem Militärrecht ist doch im Grossen und Ganzen die Einheitlichkeit des deutschen Kriegsheeres genügend gewahrt durch eine einheitliche Reichsgesetzgebung und vor allem durch den kaiserlichen Oberbefehl, welchem alle deutschen Truppentheile, wenigstens in Kriegszeiten, unbedingt Folge zu leisten eidlich verpflichtet werden. Mögen einzelne Kontingentsherrn noch so reichlich mit gewissen militärhoheitlichen Rechten ausgestattet sein, der Kaiser ist und bleibt dennoch oberster Kriegsherr aller deutschen Truppen, das deutsche Heer eine einheitliche Reichsarmee.

III. Gliederung der deutschen Kriegsmacht[1].

§ 336.

Im Allgemeinen.

Die bewaffnete Macht des deutschen Reiches besteht aus dem Heere, der Marine und dem Landsturm. Das Heer wird eingetheilt in

1) das stehende Heer
2) die Landwehr;

die Marine in

1) die Flotte
2) die Seewehr.

Der Landsturm besteht aus allen Wehrpflichtigen vom vollendeten 17. bis zum vollendeten 42. Lebensjahre.

Das stehende Heer und die Flotte sind beständig zum Kriegsdienst bereit. Beide sind die Bildungsanstalten der ganzen Nation für den Krieg. Die Landwehr und die Seewehr sind zur Unterstützung des stehenden Heeres und der Flotte bestimmt (Wehrgesetz § 2—5). Die Organisation des Landheeres ist verschieden, je nachdem es sich um die Friedens- oder Kriegsformation handelt. In der Friedensformation zerfällt das Landheer in das stehende Heer und die Landwehr.

A) Die Landmacht.

§ 337.

1) Das stehende Heer.

Die Friedenspräsenzstärke des stehenden Heeres ist gesetzlich festgestellt, d. h. die Zahl der Mannschaften, welche dauernd bei den Fahnen gehalten werden dürfen. Für die Zeit bis zum 30. März 1888 beträgt dieselbe 427,274 Mann. Diese Ziffer ist eine »Maximalziffer«, d. h. die Zahl der dauernd bei den Fahnen gehaltenen Mannschaften darf nicht darüber hinausgehen, braucht diese Zahl aber nicht zu erreichen, wie auch der thatsächliche Effektivbestand der Armee regelmässig unter dieser Ziffer steht. Durch die gesetzliche Feststellung der Friedenspräsenzstärke wird die vorübergehende Einberufung weiterer Mannschaften nicht ausge-

[1] Laband a. a. O. B. III. §§ 82—87. Seydel a. a. O. S. 1407. Zorn a. a. O. § 19 S. 332 ff. G. Meyer, Verwaltungsrecht B. II. §§ 199—205. S. 47 ff.

schlossen (Wehrgesetz § 6 Al. 5)[1]. Die zur Reserve entlassenen Mannschaften gehören zum stehenden Heer und können jeder Zeit zur Ausfüllung der Kadres ihrer Regimenter einberufen werden, nicht bloss bei erfolgter Mobilmachung, sondern auch bei »sonstiger nothwendiger Verstärkung des Heeres«. Nach dem Reichsmilitärgesetze vom 2. Mai 1874 haben jedoch gewisse Formationen eine gesetzliche Feststellung erhalten, so die Eintheilung in Armeekorps, deren es 18 giebt; zwei werden von Bayern, je eins von Württemberg und Sachsen, von Preussen mit den seiner Armeeverwaltung einverleibten Kontingenten und Elsass-Lothringen 14 gestellt. Alle Armeekorps, mit Ausnahme des preussischen Gardekorps, haben ihre Territorialbezirke. Das deutsche Reichsgebiet wird in militärischer Beziehung in 17 Armeekorpsbezirke eingetheilt, in welchen die kommandirenden Generale die Militärbefehlshaber sind. Gesetzlich festgestellt ist ferner die Zahl der Bataillone, Escadrons und Batterien. Die Infanterie zählt 503 Bataillone, die Kavallerie 465 Schwadronen, die Feldartillerie 340 Batterien, die Fussartillerie 31, die Pioniere 19 und der Train 18 Bataillone. Nicht gesetzlich festgestellt, sondern nur im Allgemeinen vorgezeichnet sind die Unterabtheilungen der Bataillone (die Kompagnien) und die Zwischenglieder zwischen Bataillonen, Schwadronen und Batterien einerseits und den Armeekorps andererseits: Regimenter, Brigaden, Divisionen. Das Gesetz giebt ferner Zahl und Rang der zur Führung der betreffenden Truppentheile erforderlichen Offiziere an, doch wird dabei dem kaiserlichen Ermessen ein freierer Spielraum gelassen, indem die hierüber im Gesetz enthaltenen Bestimmungen nicht durchweg, sondern nur »in der Regel« zur Anwendung kommen.

Von der Friedensformation wesentlich verschieden ist die

---

[1] So löst sich der scheinbare Widerspruch zwischen Artikel 60, welcher bestimmt, dass die Friedenspräsenzstärke des Heeres im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt werden soll, und Artikel 63 Absatz 4, welcher sagt, »der Kaiser bestimmt den Präsenzstand des Heeres«. Wenn nach Artikel 60 die Friedenspräsenzstärke gesetzlich festgestellt ist, so bleibt dem Kaiser immer noch ein bedeutender Spielraum. Er kann den Präsenzstand weit unter die gesetzlich festgestellte Maximalziffer herabsetzen, er kann denselben aber durch Einberufung weiterer Mannschaften zu Uebungen oder nothwendigen Verstärkungen vorübergehend erhöhen, ohne dass es deshalb zu einer Mobilmachung zu kommen braucht. Wohl zu bemerken ist auch der verschiedene Sprachgebrauch in Artikel 60 und Artikel 63; wo es sich um die gesetzlich fixirte Anzahl handelt, spricht die Reichsverfassung von Friedenspräsenzstärke, wo es sich um vorübergehende Bestimmungen des kaiserlichen Kriegsherrn handelt, von Präsenzstand. Beide verschiedene Ausdrücke sind gewiss nicht ohne Absicht gewählt.

Kriegsformation des stehenden Heeres, indem die sogenannten Kadres durch Einberufung der Reserven ausgefüllt werden. Die Kriegsformation tritt ein mit der Mobilmachung, ihre Anordnung ist dem Kaiser anheimgegeben.

Anmerkung betreffend die Friedenspräsenzstärke des stehenden Heeres.

Die Bestimmungen der Reichsverfassung über diesen Punkt sind nur zu verstehen aus der Geschichte des preussischen Militärkonfliktes, welcher erst in der Gesetzgebung des norddeutschen Bundes seinen legalen Abschluss fand (B. II S. 251). Letzterer hatte einen so tiefen Eindruck auf die preussische Regierung gemacht, dass sie die Wiederkehr eines solchen Zustandes im norddeutschen Bunde um jeden Preis vermeiden wollte. Die ganze Regierungsvorlage ist von dem Einen Gedanken beherrscht, dass man sich gegen die Folgen eines schrankenlos ausgeübten Budgetrechtes des Reichstages wenigstens auf dem Gebiete des Heerwesens sichern will. Das einfachste Gegenmittel lag in dem ursprünglichen Regierungsentwurfe der norddeutschen Bundesverfassung, welcher folgende Bestimmungen enthält. Artikel 56 (jetzt 60). »Die Friedenspräsenzstärke des Bundesheeres wird auf ein Procent der Bevölkerung von 1867 normirt und wird pro rata derselben von den einzelnen Bundesstaaten gestellt«. Artikel 58 (jetzt 62): »Zur Bestreitung des Aufwandes für das gesammte Bundesheer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen sind dem Bundesfeldherrn jährlich soviel 225 Thaler, als die Kopfzahl der Friedenspräsenzstärke des Heeres nach Artikel 56 beträgt, zur Verfügung zu stellen«. Wären diese Bestimmungen zur Annahme gelangt, so wären allerdings Militärkonflikte zwischen der Reichsregierung und dem Reichstage für immer unmöglich gemacht worden, es wäre aber damit das konstitutionelle Budgetrecht des Reichstages für immer vernichtet gewesen, da ihm der wichtigste Theil des Etats einfach zur Kenntnissnahme vorgelegt worden wäre. Hier lag der Brennpunkt der ganzen parlamentarischen Verhandlungen des konstituirenden Reichstages von 1867. Hätte hier die Regierung nicht nachgegeben, so wäre wahrscheinlich das ganze Verfassungswerk gescheitert, indem der Reichstag wenigstens unter das Maass der in Preussen bestehenden konstitutionellen Rechte der Volksvertretung nicht zurückgehen wollte. (Vergl. meine Einleitung § 143 S. 462). Der Reichstag nahm daher zu Artikel 56 (jetzt 60) das Forckenbeck'sche Amendement an, welches den eisernen Militärbestand und den Verzicht auf das Budgetrecht für einen Uebergangszustand bis zum 31. December 1871 der Regierung einräumte, von da ab aber verlangte: »Für die spätere Zeit wird die Friedenspräsenzstärke des Heeres im Wege der Bundesgesetzgebung festgestellt«. Auch sollten nur bis zu diesem Tage die fixirten jährlichen Beträge von je 225 Thaler für den Kopf zur ausschliesslichen Verfügung des Bundesfeldherrn gestellt werden. Das vom Reichstage angenommene Forckenbeck'sche Amendement genügte aber der preussischen Regierung nicht für die Sicherstellung der Heereseinrichtungen nach dem Jahre 1871. Den widerstreitenden Anschauungen der Regierung und der Mehrheit des Reichstages baute endlich das mit überwiegender Mehrheit angenommene Amendement

Bennigsen-Ujest eine goldene Brücke des Ausgleiches. Dies Amendement ist auch für das Verständniss des heutigen Rechtes noch maassgebend. Zu Artikel 58 (jetzt 62), welcher nach dem Forckenbeck'schen Amendement die Zahlung der 225 Thaler für den Kopf nur bis zum 31. December 1871 feststellte, wurden nun folgende Worte hinzugefügt: »Nach dem 31. December 1871 müssen diese Beiträge von den einzelnen Staaten des Bundes zur Bundeskasse fortgezahlt werden. Zur Berechnung derselben wird die im Artikel 60 interimistisch festgestellte Friedenspräsenzstärke solange festgehalten, bis sie durch ein Bundesgesetz abgeändert ist. Die Verausgabung dieser Summe für das gesammte Bundesheer und dessen Einrichtungen wird durch das Etatsgesetz festgestellt. Bei der Feststellung des Militärausgabeetats wird die auf Grundlage dieser Verfassung gesetzlich feststehende Organisation des Reichsheeres zu Grunde gelegt«. Mit Annahme dieses Amendements glaubte die Regierung die nothwendigen Kautelen gegen einen, nach Ablauf der Uebergangszeit möglichen Militärkonflikt gewonnen zu haben. Es war die Grundbedingung des eingegangenen Kompromisses. Auf Grund des Artikel 60 der Reichsverfassung erging sodann das Gesetz vom 9. December 1871, welches für die Jahre 1872, 1873 und 1874 an der Friedenspräsenzstärke von 401,659 Mann festhielt. Das Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 enthält in § 1 den Satz: »Die Friedenspräsenzstärke des Heeres an Unteroffizieren und Mannschaften beträgt für die Zeit vom 1. Januar 1875 bis zum 31. December 1881 401,659 Mann. Die einjährigen Freiwilligen kommen auf die Friedenspräsenzstärke nicht in Anrechnung.« Durch Reichsgesetz vom 6. Mai 1880 ist die Friedenspräsenz vom 1. April 1881 bis zum 31. März 1888 auf 427,274 Mann festgestellt. Die gesetzliche Feststellung der Friedenspräsenzstärke ist somit auf eine bestimmte Zeit beschränkt (sogenanntes Septennat). Es bleibt daher immer noch eine offene Frage, wie es gehalten werden soll, wenn § 1 des Militärgesetzes durch Ablauf der Zeit seine Kraft verloren hat. Hier kommt als Entscheidungsnorm Artikel 60 Absatz 2 in Betracht: »Für die spätere Zeit wird die Friedenspräsenzstärke des Heeres im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt«. Von den meisten Schriftstellern, insbesondere von Laband, Seydel und Zorn wird dieser Artikel so verstanden, dass hier »im Wege der Gesetzgebung« nur den formellen Weg der Gesetzgebung bedeute, dass also die Friedenspräsenz ebenso gut durch das Etatsgesetz, als durch eine dauernde gesetzliche Norm festgestellt werden könne. Zuzugeben ist, dass der Sprachgebrauch der Reichsverfassung gegen eine derartige Auslegung nicht ist, da »Gesetz« bald auf Gesetze im materiellen Sinne, bald auf Gesetze im formellen Sinne bezogen wird. Unzweifelhaft ist letzteres bei der Feststellung des Etats der Fall, welcher stets als Etatsgesetz bezeichnet wird, wenn es sich dabei auch nur um ein Gesetz im formellen Sinne handelt. Dennoch glaube ich an meinen früheren Ausführungen festhalten zu müssen, dass hier »im Wege der Bundesgesetzgebung« nichts anderes besagen kann, als Feststellung des Etats durch ein wahres Gesetz im materiellen Sinne, im Gegensatz zur bloss jährlichen budgetmässigen Feststellung, welche nur Gesetz im formellen Sinne ist. Indem ich auf meine früheren Ausführungen verweise (»Das

Finanzrecht der Reichs- und Landtage« in Grünhut's Zeitschr. für privates und öffentliches Recht B. II S. 208 ff.), hebe ich hervor, dass nur eine bleibende oder wenigstens auf eine längere Zeit berechnete Feststellung der Friedenspräsenz dem Geist und Wesen unserer Heeresverfassung entspricht. Als Auslegungsmittel kommen hier die Verhandlungen des preussischen Abgeordnetenhauses fast ebenso in Betracht, als die des Reichstages, da unsere heutige Militärgesetzgebung ganz unter dem Einflusse des preussischen Militärkonfliktes zu Stande gekommen ist, welcher erst in der Gesetzgebung des norddeutschen Bundes seinen Abschluss fand. Am klarsten sprach sich darüber ein Bericht der Kommission des Abgeordnetenhauses aus: »dass eine jährliche Votirung des Kontingentes, wie sie in anderen konstitutionellen Staaten üblich sei, vorzuschlagen, bei dem gesetzlichen Institute der allgemeinen Wehrpflicht, welche als eine Grundlage unserer Institutionen beizubehalten sei, unmöglich erscheine, dass die Gesammtleistung der allgemeinen Wehrpflicht sich nur nach langen Zeiträumen durch das Wachsen und Fallen der Bevölkerung verändere und insofern das Aufstellen für längere Zeit allerdings zulässig und bei der Existenz der Verfassung geboten sei«. (Stenogr. Bericht des A. H. 1863. Anl. Th. II S. 623 ff.) Der von der Kommission vorgeschlagene § 3 des Militärgesetzentwurfes lautete: »Die Stärke und Zusammensetzung des Heeres für den Friedenszustand soll durch ein Gesetz festgestellt werden. Auf Grund dieses Gesetzes erfolgt die jährliche Veranschlagung der Ausgabe für das Heer«. In diesem Vorschlag, in welchem Gesetz und jährliche Feststellung durch den Etat aufs bestimmteste gegenüber gestellt werden, liegt der beste Kommentar für Artikel 60 Absatz 2, indem die Bundesregierung den damaligen Standpunkt des Abgeordnetenhauses zu dem ihrigen gemacht und von nun an als den allein richtigen vertreten hat. Den korrektesten Ausdruck gab dieselbe ihrer Auffassung in dem Entwurfe des Reichsmilitärgesetzes, dessen § 1 die Friedenspräsenzstärke »bis zum Erlasse einer anderweitigen gesetzlichen Bestimmung« festsetzen wollte. Dieser Auffassung schloss sich der Abgeordnete von Bennigsen an, indem er anerkannte, »dass Artikel 60 die Bundesregierungen zu der Forderung einer gesetzlichen und nicht bloss etatsmässigen Regelung der Friedenspräsenz berechtige«. Die Bundesregierung drang mit ihrem Verlangen einer dauernden gesetzlichen Fixirung der Friedenspräsenzstärke nicht durch, sondern musste sich mit einer gesetzlichen Feststellung auf eine längere Zeitperiode begnügen, sodass nach Ablauf jedes Septennates die wichtigste Institution unserer Reichsverfassung wieder in Frage gestellt werden kann. (Vergleiche hierüber H. v. Treitschke, »Das Reichsmilitärgesetz«. Preuss. Jahrb. B. XXIII 1874 S. 302—314, und G. Beseler, »Das Reichsmilitärgesetz und das Budgetrecht. Preuss. Jahrb. B. XXIII 1874 S. 587—602 nebst den Reichstagsverhandlungen vom Frühjahr 1874 in den stenographischen Berichten.) Wir dürfen unser Auge daher der Möglichkeit nicht verschliessen, dass nach dem Ablaufe des Septennates eine Verständigung zwischen dem Kaiser als oberstem Kriegsherrn und den Faktoren der Gesetzgebung nicht zu Stande kommt. Auch für diesen Fall fehlt es nicht ganz an gesetzlichen Normen, sowohl im Verhältnisse zum Bundesrathe,

wie zum Reichstage. Würde eine Mehrheit im Bundesrathe sich für eine Herabsetzung der bisher gesetzlich bestehenden Friedenspräsenz aussprechen, so würde dem Kaiser Artikel 5 Absatz 2 zur Hülfe kommen, wonach bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen die Stimme des Präsidiums den Ausschlag giebt, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. (So besonders Laband III S. 91, Thudichum, Verfassungsrecht des nordd. Bundes S. 414, in Holtzendorff's Jahrb. II S. 110, treffend besonders Seydel in Hirth's Annalen a. a. O. S. 1413: »Eine Zustimmung des Bundesrathes zu einer Aenderung der in § 1 des Reichsmilitärgesetzes normirten Friedenspräsenzstärke liegt nur dann vor, wenn die Stimmen Preussens sich unter der für diese Abänderung sich aussprechenden Mehrheit befinden«.) Davon durchaus zu unterscheiden ist die Frage, was zu geschehen hat, wenn mit dem Ablaufe des jetzigen Septennates eine Einigkeit zwischen der Reichsregierung und dem Reichstage über die Friedenspräsenzstärke des Heeres nicht zu Stande kommen sollte. Unzweifelhaft dauern gewisse gesetzliche Grundlagen der Heeresverfassung fort, so die im Militärgesetze festgestellten Formationen und Kadres, so der Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht, vor allem bleibt aber auch Artikel 62 Absatz 2 der Reichsverfassung in Kraft (wie Laband gegen Seydel a. a. O. S. 418 und Zorn überzeugend dargelegt hat). Es ist dieses der auf dem oben erwähnten Amendement Bennigsen-Ujest ruhende Satz: »Nach dem 31. December 1871 müssen diese Beiträge zur Reichskasse fortgezahlt werden (nämlich 225 Thaler für den Kopf.) Zur Berechnung derselben wird die in Artikel 60 interimistisch festgestellte Friedenspräsenzstärke so lange festgehalten, bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert ist«. Nach Seydel haben diese Absätze 2—4 des Artikel 62 nur eine vorübergehende Bedeutung, sie verloren (nach ihm) schon durch Erlass des Gesetzes vom 9. December 1871 über die Friedenspräsenzstärke für 1872—74 ihre Gültigkeit. Diese Ansicht haben auch mehrere Reichstagsabgeordnete im ersten Reichstage von 1871 ausgesprochen, so besonders Sonnemann und Lasker. Wir legen diesen Bestimmungen keineswegs eine bloss vorübergehende Bedeutung bei, sondern halten sie auch heut zu Tage für den Fall noch fortgeltend, dass ein Etatsgesetz nicht zu Stande kommt. Die Annahme des Amendements Bennigsen-Ujest war die conditio sine qua non, unter welcher die Regierungen von ihrem eisernen Militäretat abgingen und dem Reichstsg auch auf diesem Gebiete ein Budgetrecht einräumten. Es ist nicht anzunehmen, dass sie diese wichtige Kautel fallen gelassen haben sollten, ohne dass ihnen andere wirksame Garantien gegen einen möglichen Militärkonflikt gegeben worden wären. Dies ist aber nicht geschehen und so ist anzunehmen, dass auch die Sätze 2—4 des Artikel 62 wieder aufleben, wenn das Etatsgesetz einmal nicht zu Stande kommen sollte. Für diesen Fall wollte sich die Reichsregierung wenigstens die Einnahmen sichern, welche zur Erhaltung des Heerwesens nöthig sind. Es stellt sich in dieser Beziehung das Budgetrecht des deutschen Reiches ganz auf gleiche Linie wie dss im preussischen Staate geltende, sodass anzunehmen ist, dass auch diese Sätze unter dem Einflusse der Anschauungen des preussischen Staatsrechtes zu Stande gekommen sind. Wenn in Preussen ein Etatsgesetz

nicht zu Stande kommt, so findet nach Artikel 109 die Forterhebung der bestehenden Steuern und Abgaben für die Staatskasse statt, ganz unabhängig vom Etatsgesetze. Ganz so sicher wollte sich auch die Reichsregierung in Betreff der Einnahmen zur Bestreitung der Ausgaben für das Heerwesen stellen. Diese sollten fortlaufen, auch wenn mit dem Reichstage keine Verständigung zu erzielen gewesen wäre. Man wollte damit aber auch die Regierungen der Einzelstaaten vinculiren, dass sie nicht etwa, im Fall eines nicht zu Stande gekommenen Etats, die zur Erhaltung des Heeres nöthigen Zahlungen zurückbehalten könnten, sondern trotzdem zur Reichskasse abliefern müssten. In diesen Sätzen suchte die Reichsregierung ebensowohl eine Garantie gegen das mögliche Widerstreben eines künftigen Reichstages, wie gegen die etwaige Selbstsucht der Einzelstaaten. Da solche Fälle jeder Zeit vorkommen können, so kann auch das gegen sie angeordnete Vorbeugungsmittel nicht bloss einen provisorischen Charakter haben. Die Berechnung der von den Einzelstaaten fortzuzahlenden Beträge erfolgt nach der in Artikel 60 interimistisch festgestellten Friedenspräsenzstärke, bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert ist. Während also in Betreff der Einnahmen das Recht der Budgetbewilligung des Reichstages sich innerhalb derselben Schranken bewegt, wie das des preussischen Landtages, ist es auch in Betreff der Feststellung der Ausgaben ganz ebenso geregelt. »Die Verausgabung dieser Summe für das gesammte Reichsheer und dessen Einrichtungen wird durch das Etatsgesetz festgestellt.« Verfassungsmässig muss also jede Ausgabe für das Heer im Etat festgestellt sein. Kommt also ein Etatsgesetz nicht zu Stande, so tritt ein abnormer verfassungswidriger Zustand ein. Dass dies aber nicht dazu führen kann, jede Ausgabe für das Heer zu unterlassen, d. h. die Armee aufzulösen, versteht sich von selbst. Es tritt dann ein Nothstand ein, in welchem der Reichskanzler, auf seine Verantwortlichkeit hin, die nicht etatsmässig festgestellten nothwendigen Ausgaben für das Heer dennoch leisten wird, um ihre Bewilligung vom nächsten Reichstag zu erlangen, wie er auch sonst ausseretatsmässige Ausgaben zu rechtfertigen suchen muss (B. I S. 592).

2) Die Landwehr.

§ 338.

Während die Reserve einen Theil des stehenden Heeres bildet und die Mannschaften derselben dazu bestimmt sind, die Kadres desselben auszufüllen, ist die Landwehr eine selbständige Organisation. Nur ausnahmsweise können Landwehrleute in das stehende Heer eingestellt werden, sonst bildet die Landwehr ihre selbständigen Kadres; dies gilt aber nur von der Infanterie. Die Mannschaften der Artillerie werden in das stehende Heer eingereiht, für die Landwehrkavallerie werden nur nach Maassgabe des Bedarfes besondere Truppenkörper gebildet. Gesetzlich festgestellt

sind die Landwehrbataillonsbezirke, von denen regelmässig zwei auf ein Linieninfanterieregiment kommen, diese zerfallen wieder in Landwehrkompagniebezirke. An der Spitze jedes Landwehrbezirkes steht ein Stabsoffizier nebst einem Adjutanten und einem Bezirksfeldwebel, das Bezirkskommando. Dieses hat die Kontrolle über die Mannschaften des Beurlaubtenstandes in seinem Bezirke zu führen, alle Vorbereitungen für die Formirung der Landwehrabtheilungen zu treffen und den Militärpflichtigen die Einberufungsordre zuzustellen.

Im Kriege soll die Landwehr hauptsächlich zur Besetzung der Festungen und Etappenstrassen verwandt werden (Besatzungstruppen), doch können auch Abtheilungen derselben nöthigen Falls als Feldtruppen zur Unterstützung des stehenden Heeres herangezogen werden.

§ 339.

3) Der Landsturm.

Während das stehende Heer und die Landwehr zusammen »das Heer« bilden, wird der Landsturm dem Heere gegenübergestellt. Derselbe umfasst alle Wehrpflichtigen vom vollendeten 17. bis zum vollendeten 42. Lebensjahre, welche weder dem Heere noch der Marine angehören. Nach dem Gesetze über den Landsturm vom 12. Februar 1875 tritt der Landsturm nur auf Befehl des Kaisers zusammen, wenn ein feindlicher Ueberfall das Bundesgebiet bedroht oder überzieht. Das Aufgebot des Landsturmes erfolgt durch kaiserliche Verordnung, in welcher zugleich der Umfang des Aufgebotes bestimmt wird. Der Landsturm ist ein Theil der bewaffneten Macht des Reiches. Sobald er zusammengetreten ist, ist er den Militärgesetzen unterworfen. Der Landsturm wird regelmässig in besonderen Abtheilungen formirt. Derselbe erhält bei seiner Verwendung gegen den Feind militärische, auf Schussweite erkennbare Abzeichen, wodurch den Anforderungen des internationalen Rechtes Rechnung getragen wird, während ein ungeregeltes Massenaufgebot den Grundsätzen des Völkerrechtes widerspricht[1]. In Friedenszeiten besteht

---

[1] Das Projet d'une déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre der brüsseler Konferenzen bestimmt in Artikel 9: »Les lois, les droits et devoirs de la guerre ne s'appliquent pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps volontaires réunissant les conditions suivantes: 1) D'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés; 2) D'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance; 3) De porter les armes ouvertement et 4) De se conformer dans leur opérations aux lois et coutumes de la guerre«. Es ist unzweifelhaft, dass der deutsche Landsturm alle diese Bedin-

überhaupt keine Formation des Landsturmes. In Fällen ausserordentlichen Bedarfes kann auch die Landwehr aus Mannschaften des aufgebotenen Landsturmes ergänzt werden, jedoch nur dann, wenn bereits sämmtliche Jahrgänge der Landwehr und die verwendbaren Mannschaften der Ersatzreserve einberufen sind.

§ 340.

4) Die Festungen[1].

Ein wichtiges Glied in der Organisation des deutschen Kriegswesens sind die Festungen, d. h. bewaffnete Plätze, welche sowohl zu Vertheidigungsanstalten, wie zu Stützpunkten kriegerischer Operationen bestimmt sind. Die Anlage von Festungen ist lediglich Reichssache, das Recht dazu gilt als Ausfluss der kaiserlichen Kriegsherrlichkeit. Artikel 68. Die gesetzgebenden Faktoren haben nur insoweit ein entscheidendes Wort mitzureden, als es sich um Bewilligung der erforderlichen Geldmittel handelt. Die Festungsbezirke werden aber der Landeshoheit der Einzelstaaten nicht entzogen, vielmehr besteht diese fort, soweit diese landesherrlichen Befugnisse nicht durch die militärische Zweckbestimmung dieser Plätze oder durch besondere kriegsherrliche Anordnungen des Kaisers beschränkt werden. Den Einzelstaaten steht kein Widerspruchsrecht gegen die Anlage von neuen oder die Erweiterung von bestehenden Festungen in ihrem Gebiete zu. Nur Bayern und Württemberg nehmen auch hier eine Sonderstellung ein. Nach dem Bündnissvertrage vom 23. November 1870 V »wird Bayern die Anlage von neuen Befestigungen auf bayerischem Gebiete im Interesse der gesammtdeutschen Vertheidigung im Wege jeweiliger specieller Vereinbarung zugestehen«. Die württembergische Militärkonvention Artikel 6 bestimmt: »über die dem Bundesfeldherrn zustehende Berechtigung, neue Befestigungen innerhalb des Königreichs anzulegen, wird sich der Bundesfeldherr eintretenden Falles mit dem Könige von Württemberg in Vernehmen setzen«. Da letzteres eine wirkliche Einwilligung des Königs bedeutet, so kommt materiell das bayerische und das württembergische Sonderrecht in Bezug auf die Anlage von Festungen auf dasselbe hinaus.

---

gungen erfüllt und somit auch völkerrechtlich als legitimer Bestandtheil der deutschen Kriegsmacht erscheint.

[1] Seydel a. a. O. S. 1401. Laband B. III. § 82. Zorn a. a. O. S. 338. G. Meyer, Verwaltungsrecht B. II. § 202. S. 55 ff.

Mit dem Rechte, Festungen im Reichsgebiete anzulegen, ist dem Kaiser auch das Enteignungsrecht und das Recht, die sogenannten Rayonbeschränkungen aufzuerlegen, von selbst gegeben. Ebenso steht dem Kaiser die volle militärische Verfügung über die Festungen ausschliesslich zu. Kein deutscher Einzelstaat ist befugt, eine Festung anzulegen, auch wenn er dies auf eigene Kosten thun wollte, da die sämmtlichen deutschen Festungen ein einheitliches Vertheidigungssystem bilden sollen. Alle im Bundesgebiete liegenden Festungen, mögen dieselben bei Gründung des norddeutschen Bundes neu angelegt oder bereits vorhanden gewesen sein, nebst allen dazu gehörenden Gebäuden, Grundstücken und Ausrüstungsgegenständen sind Eigenthum des deutschen Reiches (Reichsgesetz vom 28. Mai 1873). Eine Ausnahme machen nur die beiden bayerischen Festungen Germersheim und Ingolstadt (Landau ist eingegangen), deren gesammtes Material an beweglichen und unbeweglichen Gegenständen dem Staate Bayern gehört. Ausser diesen beiden bayerischen sind alle deutschen, auch sämmtliche preussische Festungen Reichsfestungen geworden.

Besondere Bestimmungen gelten in Betreff der Festung Ulm, welche theils auf bayerischem, theils auf württembergischem Gebiete liegt. Die Verhältnisse dieses so wichtigen Waffenplatzes sind geregelt durch einen Vertrag zwischen Preussen, Bayern und Württemberg vom 16. Juni 1874 (Militärgesetze Abtheilung I S. 175 ff.). Dadurch ist die Festung Ulm für einen einheitlichen Waffenplatz unter Kommando und Verwaltung des Reiches erklärt. Der Kaiser ernennt den Gouverneur und den Kommandanten nebst dem dazu gehörigen Stabe. Die im Reichsdienste verwandten Offiziere werden dem Kaiser verpflichtet. Für die Dienstverhältnisse sind die preussischen Vorschriften maassgebend. »Die gesammten persönlichen und sachlichen Ausgaben für diese Festung werden auf den Militäretat des Reichshaushaltsetats übernommen, jedoch so, dass der auf Rechnung des bayerischen Militäretats fallende Antheil in Abrechnung gebracht und in letzteren entsprechend vorgetragen wird«.

§ 341.

B) Die Kriegsmarine[1].

Eine Kriegsmarine bestand weder zu Zeiten des älteren deut-

[1] Seydel a. a. O. S. 1429 ff. Laband a. a. O. B. III. S. 136 ff. Zorn a. a. O.

schen Reiches, noch auch zu Zeiten des deutschen Bundes. Die genialen Kolonial- und Flottenpläne des grossen Kurfürsten wurden von seinen Nachfolgern wieder aufgegeben. Die im Jahre 1848 von der provisorischen Reichsgewalt mit grossen nationalen Opfern geschaffene deutsche Kriegsflotte wurde von dem wiederhergestellten Bunde alsbald unter den Hammer gebracht. Dagegen wurde in Preussen eine Flotte begründet, zunächst zur Vertheidigung der Ostseeküste, dann im grösseren Stile seit Erwerbung des Jahdebusens im Jahre 1853, wodurch Preussen zuerst Fuss an der Nordsee fasste. Mit dem Jahre 1867 ging die preussische Marine auf den norddeutschen Bund über. Da hier jede Anknüpfung an bestehende Verhältnisse fehlte, so konnte hier das Einheitsprincip viel folgerichtiger durchgeführt werden, wie beim Landheere. Die deutsche Kriegsflotte kennt keine Kontingente, sondern ist ganz wie die Seemacht eines Einheitsstaates organisirt. Auch die Verwaltung derselben ist lediglich Reichssache, ohne jede Mitbetheiligung der Einzelstaaten.

Während die Verhältnisse der Landmacht bereits durch eine eingehende Gesetzgebung geregelt sind, fehlt es für die Marine fast noch an jeder gesetzlichen Bestimmung. Ausser den einschlagenden Artikeln der Reichsverfassung findet der kaiserliche Oberbefehl in seinen Verfügungen nur eine Schranke im Etatsgesetze. Weder der Stand an Kriegsschiffen, noch der Personalstand ist gesetzlich festgestellt. Für den Stand an Kriegsschiffen ist der Flottengründungsplan von 1873 maassgebend, durch welchen der norddeutsche Flottengründungsplan von 1869 ersetzt wurde (Annalen 1869 S. 194. Daselbst Seydel 1875 S. 1429). Die gesammte Marine wird in zwei Marinestationen eingetheilt, die Station der Ostsee (Kiel) und die der Nordsee (Wilhelmshaven). An der Spitze jeder Station steht ein Contreadmiral. Diese beiden Stationsorte sind zugleich Kriegshäfen, welche sowohl zur Küstenvertheidigung, wie zur Unterstützung der Kriegsoperationen der Marine bestimmt sind. Durch das Gesetz über die Reichskriegshäfen vom 19. Juni 1883 sind die Grenzen derselben, sowie die Befugnisse der Stationschefs reichsgesetzlich festgestellt. Jeder Station ist eine Matrosendivision zugewiesen, aus welcher die in Dienst zu stellenden

B. I. S. 340. G. Meyer, Verwaltungsrecht B. II. § 205. S. 66. Bütow, Die kaiserlich deutsche Marine in Organisation, Kommando und Verwaltung. Berlin 1878—1882.

Schiffe die nöthige Mannschaft erhalten und eine Werftdivision, welche die technischen Zweige der Marine umfasst. Zur Marinestation der Ostsee gehören ausserdem das Seebataillon, welches bei Indienststellung der Schiffe die nöthige Infanteriemannschaft an dieselben abgiebt, dann die zur Küstenvertheidigung bestimmte Seeartillerieabtheilung mit 3 Kompagnien (Seydel in Hirth's Annalen 1875 S. 1430). Zur Station der Nordsee gehört die Torpedoabtheilung mit 2 Kompagnien und das Lootsenkommando an der Jahde.

Für die sogenannte seemännische Bevölkerung tritt an die Stelle der Wehrpflicht im Landheer die Wehrpflicht in der Marine. Dem stehenden Heer entspricht die Flotte, der Landwehr die Seewehr. Eigene Kriegsformationen für die Seewehr bestehen nicht. Die Seewehrmannschaften, desgleichen die dienstpflichtigen Ersatzmannschaften, Beurlaubten und Reserven, werden bei eintretender Kriegsgefahr zur Flotte eingezogen.

§ 342.

Verwaltung des Heeres und der Marine[1].

Da die oberste Verwaltungsstelle der Marine, die Admiralität, eine kaiserliche Behörde ist, so ist von derselben unter der Behördenorganisation des Reiches § 274 genügend gesprochen. Dagegen besteht kein Reichskriegsministerium für die Verwaltung des Landheeres. Oberster Chef der Reichskriegsverwaltung ist ebenfalls der Reichskanzler. Unter ihm verwalten die Kriegsminister der Einzelstaaten, welche noch eigene Kontingente haben — Preussen, Bayern, Sachsen und Württemberg — die Heeresangelegenheiten. Obgleich Landesbehörden, besorgen sie doch Reichsangelegenheiten. Das preussische Kriegsministerium verwaltet zugleich die Angelegenheiten der dem preussischen Heer einverleibten Kontingente. Diese Kriegsministerien sind bei ihrer Verwaltung an reichsgesetzliche Bestimmungen und an die Sätze des Reichshaushaltsetats gebunden. Das Reich hat die Aufsicht über die Kontingentsverwaltungen; dieselbe steht dem Kaiser als oberstem Kriegsherrn zu, wobei die Sonderrechte der Einzelstaaten, besonders Bayerns, zu berücksichtigen sind. Der Ausschuss des Bundesrathes für Landheer und Festungen hat die Aufgabe, die geschäftliche Verbindung zwischen dem preussischen Kriegsministerium und den Kriegsministerien der anderen Staaten

[1] Laband, B. III. § 86. Zorn a. a. O. S. 341. G. Meyer, Verwaltungsrecht B. II. § 203. S. 58.

herzustellen und zu erhalten. Unter dem Kriegsministerium bildet für jedes Armeekorps das Korpskommando die oberste Verwaltungsstelle. Für die wirthschaftliche Verwaltung hat jedes Korps einen Korpsintendanten, unter welchem dann die Divisionsintendanten stehen.

Das Sanitätswesen des Heeres ist durch die Verordnung vom 6. Februar 1873 selbständig organisirt. An der Spitze steht der Generalstabsarzt der Armee, an der Spitze des Sanitätswesens jedes Armeekorps ein Generalarzt, unter ihm Divisions-, Oberstabs-, Stabsärzte, welche nicht als Militärbeamte, sondern als Offiziere gelten.

Das Kirchenwesen des Heeres ist ausdrücklich von der Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung ausgeschlossen, doch wird die Militärseelsorge aus der Reichskasse bestritten. Eine wichtige Aufgabe ist das Bildungswesen. Die höchsten militärischen Bildungsanstalten sind die Kriegsakademie zu Berlin und die Marineakademie zu Kiel, die Kriegsschulen zur Ausbildung von Offiziersaspiranten aller Waffengattungen, die Artillerie- und Ingenierschulen, die militärärztliche Akademie, die Centralkadettenschule zu Lichterfelde und die sechs Vorschulen dafür.

§ 343.

Die Militärgerichtsbarkeit[1].

Kein Heer ist im Kriege ohne eigene Strafgerichtsbarkeit denkbar. Eine auch im Frieden fortbestehende ausschliessliche Militärgerichtsbarkeit kommt erst mit den stehenden Heeren auf, so in Rom, so in Deutschland. Solange Rom kein stehendes Heer hatte, erschien die Militärgerichtsbarkeit nur als ein Ausfluss des imperium des Feldherrn im Kriege. Mit der Einführung der stehenden Heere bildete sich auch im römischen Reiche eine Militärgerichtsbarkeit in Friedenszeiten aus, welche sich nach der Gesetzgebung Justinian's[2] auf alle Delikte der Soldaten bezog. Solange bei den Ger-

---

[1] Hilse, Die leitenden Grundsätze des heutigen deutschen Militärstrafverfahrens. Berlin 1868. v. Hof, Darstellung unseres Militärgerichtswesens, Berlin 1884. A. Schaper, Militärstrafverfahren in v. Holtzendorff's Rechtslex. B. II. S. 764. Für das Geschichtliche besonders: E. Dangelmeier, Die Militärgerichtsbarkeit in ihrer historischen Entwickelung und heutigen Gestaltung. In Goltdammer's Archiv. B. XXXII. S. 448. (1884).

[2] Bethmann-Hollweg, Handbuch des Civilproc. B. I. S. 93. Wetzell, System des Civilprocesses III. Aufl. Leipzig 1878. S. 446.

manen das Heer »das Volk in Waffen« war, kam auch hier eine besondere Strafgewalt nur im Kriege vor, welche in den ältesten Zeiten von den Priestern gehandhabt wurde. Wie bei den Römern, so entsteht auch bei den Deutschen eine besondere Militärgerichtsbarkeit erst mit dem Auftreten der Berufssoldaten und stehenden Heere. Dieselbe nimmt in der Zeit der Landsknechte eine ständische Ordnung an. Den Obersten der Regimenter stand das Recht zu, Kriegsrecht anzuordnen, die Urtheile zu bestätigen und vollziehen zu lassen. Den Regimentern selbst war entweder das sogenannte Recht »der langen Spiesse« ertheilt, wo das Urtheil in drei Räthen, deren jeder aus 41 Landsknechten bestand, geschöpft und vom ganzen Regiment gebilligt werden musste, oder es entschied ein Geschwornengericht unter Zuziehung eines sogenannten Feldschultheissen, der später nach spanischem Vorbilde Auditor genannt wurde und in der Regel ein Rechtskundiger war. Das Verfahren war im Geiste der Zeit ein öffentliches und mündliches und ruhte auf dem Anklageprincip. Regel war die Schöpfung des Urtheils durch Standesgenossen. Mit der Wandlung unseres Gerichtsverfahrens überhaupt wurde auch das Verfahren vor den Militärgerichten ein inquisitorisches und heimliches. Das genossenschaftliche Element wich den Anforderungen der Militärbureaukratie. Der Militärgerichtsstand erstreckte sich auf alle Straf- und Civilsachen der Militärpersonen. Erst in diesem Jahrhundert wurde die Militärgerichtsbarkeit in Civilsachen aufgehoben, in Preussen durch die Kabinetsordre vom 19. Februar 1809. Die ausschliessliche Militärstrafgerichtsbarkeit ist beibehalten. Es bestehen im deutschen Reiche Militärgerichte, aus Militärpersonen zusammengesetzt, welche über von Militärpersonen begangene Handlungen, die durch das Gesetz als Verbrechen oder Vergehen erklärt sind, nach den Normen der Militärstrafprocessordnung zu urtheilen haben. Eine reichsgesetzliche Regelung der Militärgerichtsbarkeit hat bis jetzt noch nicht stattgefunden. Die preussische Militärstrafprocessordnung vom 3. April 1845 gilt für Preussen und die einverleibten Kontingente, sowie für das Königreich Sachsen, nicht aber für Bayern und Württemberg. Nach diesem Gesetze zerfällt die Militärgerichtsbarkeit in die höhere und die niedere; ersterer sind die Offiziere und höheren Militärbeamten stets, Unteroffiziere und Gemeine nur dann unterwerfen, wenn gegen sie auf gewisse im Gesetze bestimmte höhere Strafen erkannt werden soll. In allen anderen Fällen tritt für sie die niedere Gerichtsbarkeit ein.

Charakteristisch für die Militärgerichtsbarkeit ist die Abhängigkeit derselben von den sogenannten Gerichtsherrn. Als solche fungiren die kommandirenden Generäle, die Divisions-, die Regimentskommandeure, die Gouverneure und Kommandanten der Festungen. Die Regimentskommandeure haben nur niedere, die anderen Befehlshaber sowohl höhere, als niedere Gerichtsbarkeit. Dem Gerichtsherrn mit höherer Gerichtsbarkeit steht ein rechtskundiger Auditeur, denen mit niederer Gerichtsbarkeit ein untersuchungsführender Offizier zur Seite (Korps-, Divisions-, Garnisonsauditeure). Die Gerichte zerfallen in Korps-, Divisions-, Regiments- und Garnisongerichte, zu denen als höhere Instanz das Generalauditoriat tritt. Die Militärgerichte sind keine ständigen Gerichte, sondern werden für den einzelnen Fall zusammengesetzt. Den Gerichtsherrn steht die Bildung der Gerichte, die Aufsicht über dieselben, die Entscheidung über die Einleitung der Untersuchung zu. Für jeden Fall wird ein Untersuchungs- und ein Spruchgericht gebildet. Die Spruchgerichte zerfallen in Kriegsgerichte, welche die höhere, und Standgerichte, welche die niedere Gerichtsbarkeit auszuüben haben. Die Spruchgerichte sind zusammengesetzt aus einer Anzahl von Personen des Soldatenstandes verschiedener Rangklassen, deren Rang sich nach dem Range des Angeschuldigten richtet, und einem Auditeur als Referenten. Das Verfahren ist geheim und inquisitorisch. Die Urtheile der Militärgerichte bedürfen stets noch einer Bestätigung. Diese erfolgt, nach der Verschiedenheit der Fälle, entweder durch den Kontingentsherrn oder das Kriegsministerium oder die Truppenbefehlshaber. Das Begnadigungsrecht steht dem Kontingentsherrn zu, doch enthalten die Militärkonventionen verschiedenartige Bestimmungen darüber.

Eine reichsgesetzliche Regelung der Militärgerichtsbarkeit, welche den Anforderungen des neueren Verfahrens und den Grundsätzen der Gerechtigkeit mehr entspricht, als die bisherige, ohne die nothwendige Energie der Militärgerichtsbarkeit zu gefährden, erscheint dringend geboten.

IV. Der persönliche Militärdienst.

§ 344.

Im Allgemeinen.

Obgleich das deutsche Wehrsystem auf dem Grundsatze der allgemeinen Wehrpflicht beruht, so kann dasselbe zu seiner Vollständigkeit doch solcher Elemente nicht entbehren, welche aus dem Militärdienste einen Lebensberuf machen. Da aber ein solcher nach allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen niemanden aufgenöthigt werden kann, so können diese Elemente nur durch freiwilligen Eintritt in das Heer gewonnen werden. Vor allem kann auf diese Weise allein ein tüchtiger Offizierstand hergestellt und erhalten werden, welcher, wenigstens in allen seinen höheren Stellungen, ohne berufsmässige Vorbereitung nicht gedacht werden kann. Aber auch der wichtige Stand der Unteroffiziere kann berufsmässige Elemente nicht entbehren, welche sich über die gesetzliche Dienstzeit hinaus zum Fortdienen im Heere verpflichten. Endlich bedarf die Heeresverwaltung zahlreicher geschulter Beamter. Wir unterscheiden daher beim persönlichen Militärdienste zwei Klassen von Menschen, deren Verpflichtung zum Dienste dem Staate gegenüber auf zwei verschiedenen juristischen Grundlagen beruht, entweder auf gesetzlicher Wehrpflicht oder auf freiwilligem Eintritt. Ersteres findet bei allen wehrpflichtigen Mannschaften statt, soweit sie nur ihrer gesetzlichen Wehrpflicht genügen, letzteres bei Berufsoffizieren, Kapitulanten und Militärbeamten.

A) Gesetzliche Wehrpflicht.

§ 345.

Allgemeine Wehrpflicht.

Jeder Deutsche männlichen Geschlechtes ist wehrpflichtig und kann sich in der Ausübung dieser Pflicht nicht vertreten lassen. Die früher in vielen deutschen Staaten stattfindende Befugniss, sich im Waffendienste vertreten zu lassen, ist durchaus beseitigt. Ausgenommen von der Wehrpflicht sind nur die Mitglieder der regierenden und der mediatisirten, ehemals reichsständischen Häuser (Artikel XIV der Bundesakte, B. I S. 404) und derjenigen Häuser, welchen die Befreiung von der Wehrpflicht durch Verträge zugesichert ist oder auf Grund besonderen Rechtstitels zusteht (Wehrgesetz § 1);

endlich auch die vor dem 1. Januar 1881 geborenen Elsass-Lothringer. Diejenigen Wehrpflichtigen, welche zwar nicht zum Waffendienste, jedoch zu sonstigen militärischen Dienstleistungen, welche ihrem bürgerlichen Berufe entsprechen, fähig sind, können zu solchen herangezogen werden (§ 1). Die gesetzliche Wehrpflicht ist eine Unterthanenpflicht, welche jedem Deutschen dem Reiche gegenüber obliegt. Ausländer können nach völkerrechtlichen Grundsätzen nie einer gesetzlichen Wehrpflicht unterworfen werden (B. I S. 345), wenn ihnen auch ein freiwilliger Eintritt in das Heer unter Umständen verstattet werden kann. Reichsangehörigkeit ist auch im deutschen Reiche Voraussetzung der gesetzlichen Wehrpflicht. Lediglich aus dem Grunde der noch nicht oder nicht vollständig geleisteten Wehrpflicht ist die sonst bestehende Auswanderungsfreiheit deutscher Unterthanen beschränkt (B. I S. 352). Diese Beschränkung bezieht sich aber nicht auf die ganze Dauer der Wehrpflicht, sondern auf eine gewisse Zeit derselben. Wehrpflichtigen im Alter vom vollendeten 17. Jahre bis zum vollendeten 25. Jahre, die noch nicht ausgehoben sind, darf die Entlassung nur gewährt werden auf Grund eines Zeugnisses, dass sie die Entlassung nicht bloss nachsuchen, um sich der Dienstpflicht zu entziehen. Aktiven Militärpersonen, d. h. solchen, welche zur Fahne einberufen sind, muss für diese Zeit die Entlassung aus dem Reichsverbande unbedingt verweigert werden. Sonst bedürfen Landwehrleute und Reservisten keiner Erlaubniss zum Auswandern. Artikel 59 der Reichsverfassung sagt: »In Bezug auf die Auswanderung der Reservisten sollen lediglich die Bestimmungen maassgebend sein, welche für die Auswanderung der Landwehrmänner gelten«. Für gewisse Klassen des Beurlaubtenstandes ist die Genehmigung der Militärbehörde die gesetzliche Voraussetzung der Entlassung aus dem Reichsverbande, nämlich für Offiziere und im Offiziersrang stehende Aerzte, für ausgehobene aber vorläufig in die Heimath entlassene Rekruten, für die zur Disposition der Ersatzreserve entlassenen Militärpersonen, für die zur Disposition der Truppentheile beurlaubten Mannschaften. Ausserdem kann im Kriege oder bei Kriegsgefahr vom Kaiser ein allgemeines Auswanderungsverbot für alle Wehrpflichtigen erlassen werden. Zuwiderhandlungen gegen diese Vorschriften werden nach § 140 des Reichsstrafgesetzbuches peinlich bestraft, das dabei zu beobachtende Strafverfahren ist durch die §§ 470 ff. der Reichsstrafprocessordnung geregelt. Hat der Ausgewanderte die deutsche Reichsangehörigkeit verloren und eine andere erworben, so kann er nicht

mehr zum deutschen Militärdienst herangezogen, wohl aber der Strafe des § 140 des Reichsstrafgesetzbuches unterworfen werden. Eine Ausnahme von dem Satze, dass nur Reichsangehörige zum deutschen Militärdienste herangezogen werden können, findet in Betreff der sogenannten staatlosen Personen statt. »Personen, welche das Reichsgebiet verlassen, die Reichsangehörigkeit verloren, eine andere Staatsangehörigkeit aber nicht erworben oder wieder verloren haben, sind, wenn sie ihren dauernden Aufenthalt in Deutschland wieder nehmen, auch in Deutschland militärpflichtig; dasselbe gilt von den Söhnen ausgewanderter aber wieder in das deutsche Reich zurückgekehrter Personen, sofern die Söhne keine andere Staatsangehörigkeit erworben haben, ebenso von Ausgewanderten, welche zwar eine andere Staatsangehörigkeit erworben hatten, aber vor vollendetem 31. Lebensjahre wieder Reichsangehörige geworden sind«.

Andere Strafbestimmungen, welche sich auf die Erfüllung der gesetzlichen Wehrpflicht beziehen, sind gegen Selbstverstümmelung (§ 142) und Täuschung der Ersatzbehörde (§ 143) gerichtet.

§ 346.

Die Aushebung[1].

»Die Militärpflicht ist die Pflicht, sich der Aushebung für das stehende Heer oder die Flotte zu unterwerfen«. Die Militärpflicht begründet an sich noch nicht das militärische Dienstverhältniss, sondern verpflichtet nur zu gewissen Handlungen, welche dazu bestimmt sind, die Aushebung zum Militärdienst zu ermöglichen oder zu erleichtern. Die Militärpflicht beginnt mit dem ersten Januar desjenigen Jahres, in welchem der Wehrpflichtige das zwanzigste Jahr vollendet, sie legt die Pflicht auf, sich zu melden und sich zu stellen (Meldungs- und Gestellungspflicht). »Die Militärpflichtigen und die Angehörigen haben die Meldung zur Stammrolle nach Maassgabe der bestehenden Vorschriften zu bewirken« (Militärgesetz § 3). »Jeder Militärpflichtige ist in dem Aushebungsbezirke, in welchem er seinen dauernden Aufenthalt oder in Ermangelung eines solchen seinen Wohnsitz hat, gestellungspflichtig«. Die Gemeinden oder gleichartige Verbände haben unter der Kontrolle der Ersatzbehörden Stammrollen über alle Wehrpflichtigen

[1] G. Meyer, Verwaltungsrecht B. II. § 207. Laband a. a. O. B. III. § 80. Zorn a. a. O. S. 349 ff.

zu führen. Die Stammrollen werden auf Grund der Civilstandsregister und der erfolgten Anmeldungen geführt. Die Meldung zur Stammrolle hat durch die Militärpflichtigen zu erfolgen zwischen dem 15. Januar und dem 1. Februar desjenigen Jahres, in welchem die Militärpflicht eintritt, und zwar vor der Ersatzbehörde. Die Stellung erfolgt entweder zum Zwecke der Musterung oder der Aushebung. Ersatz- und Oberersatzkommission sind die mit der Vornahme des Ersatzgeschäftes beauftragten Behörden, sie sind aus Civil- und Militärpersonen zusammengesetzt und bilden verschiedene künstlich abgestufte Instanzen. Die Musterung erfolgt vor der Ersatzkommission und besteht in einer ärztlichen Untersuchung der körperlichen Beschaffenheit; auf Grund dieser Musterung erfolgt dann die definitive Entscheidung der Oberersatzkommission. Dieselbe kann ihrem Inhalte nach verschieden sein; sie spricht nach der Verschiedenheit der Fälle folgende Urtheile aus:

1) Ausschliessung wegen Unwürdigkeit, besonders Ausschliessung wegen erlittener Zuchthausstrafe, wegen Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte;

2) Ausmusterung wegen geistiger und körperlicher Unbrauchbarkeit;

3) Zurückstellung wegen zeitweiliger Untüchtigkeit, wegen zeitweiliger Unwürdigkeit, wegen gewisser persönlicher Verhältnisse der Militärpflichtigen, die für gewisse Kategorien derselben gesetzlich festgestellt sind, oder aus allgemeinen, im Gesetze nicht vorgesehenen Billigkeitsgründen; ebenso findet eine Zurückstellung Ueberzähliger statt, welche bei der beim Beginne des Ersatzgeschäftes stattfindenden Losung eine zu hohe Nummer gezogen haben (sogenannte Abschlussnummer);

4) Ueberweisung zur Ersatzreserve I. oder II. Klasse, welcher alle zum Dienste fähigen, aber nicht zum Dienste ausgehobenen Mannschaften überwiesen werden sollen;

5) Aushebung zum aktiven Militärdienste. Die so ausgehobenen Rekruten werden regelmässig nicht sogleich ins Heer eingestellt, sondern mit Urlaubspässen eine Zeit lang entlassen. Von dieser Zeit gehören sie zu den Mannschaften des Beurlaubtenstandes. Erst von ihrer wirklichen Einstellung ab gehören sie zum aktiven Heere.

§ 347.

Die aktive Dienstpflicht.

Zum aktiven Heere gehören alle bei den Fahnen versammelten Mannschaften, sowohl diejenigen, welche ihre dreijährige Dienstpflicht erfüllen (mit Einschluss der einjährig Freiwilligen), als diejenigen, welche vorübergehend zum Dienst in der Reserve, der Landwehr oder dem Landsturm eingezogen sind, solange als sie sich bei den Fahnen befinden, bis sie wieder entlassen sind. Für diese Zeit stehen alle diese Mannschaften unter gleichen Dienstgesetzen und haben gleiche Pflichten zu erfüllen.

Das Dienstverhältniss der aktiven Militärpersonen äussert ähnliche Wirkungen wie das Beamtenverhältniss (B. I S. 324). Der Militärdienst begründet in erster Linie Pflichten. Die Verletzung dieser Pflichten ist mit Strafen bedroht; die schwereren Pflichtverletzungen fallen unter das Militärstrafgesetzbuch. Dasselbe ist vom 20. Juni 1872 und gilt für das ganze deutsche Reich. Leichtere Dienstvergehen unterliegen der Disciplinarstrafordnung, welche eine Ergänzung des peinlichen Strafgesetzbuches bildet (Disciplinarstrafordnung für das Heer vom 31. Oktober 1872, für die Marine vom 23. November 1872)[1]. Die Bestrafung der im Militärstrafgesetzbuche verpönten Handlungen kann nur durch ein militärgerichtliches Verfahren erfolgen, die Verletzungen der Disciplinarstrafordnung werden durch Verfügungen der Vorgesetzten geahndet. Die Dienstpflichten der Soldaten sind theils durch allgemeine Vorschriften festgestellt, theils werden sie durch specielle Befehle der Vorgesetzten begründet. Die Gehorsamspflicht der Soldaten ist eine unbeschränkte. Wird durch die Ausführung eines Befehles in Dienstsachen ein Strafgesetz verletzt, so ist der befehlende Vorgesetzte allein verantwortlich. Es trifft jedoch den gehorchenden Untergebenen die Strafe des Theilnehmers dann, wenn er den ihm ertheilten Befehl überschritten hat oder wenn ihm bekannt

[1] Vergleiche hierüber besonders den sachkundigen Aufsatz von Hecker, »Ueber die Grenzen des Kriminal- und Disciplinarstrafrechtes bei Pflichtverletzungen der Civilbeamten und Militärpersonen« im Gerichtssaale B. XXXI (1879) S. 481 ff., welcher übrigens zu dem Resultate kommt: »Die Grenzen zwischen dem Militärkriminal- und dem Militärdisciplinarstrafrecht sind daher durchaus schwankend und nicht annähernd so fest bestimmt wie die Grenzen des Kriminal- und Disciplinarstrafrechtes bei Pflichtverletzungen der Beamten. Es ist Sache der Militärgerichte die disciplinaren Gesichtspunkte scharf ins Auge zu fassen und dafür Sorge zu tragen, dass durch ihre Thätigkeit die fehlende reinigende Disciplin in vollem Maasse Ersatz finde.«

gewesen, dass der Befehl des Vorgesetzten ein bürgerliches oder militärisches Verbrechen oder Vergehen bezweckte (Militärstrafgesetzbuch § 47). Der Gehorsam kann von dem militärischen Vorgesetzten selbst erzwungen werden, von Offizieren im äussersten Nothfalle sogar durch Anwendung von Waffengewalt (§ 124). Wegen Missbrauchs der Dienstgewalt kann gegen den Vorgesetzten Beschwerde erhoben werden, doch ist für die Erhebung derselben ein besonderes Verfahren vorgeschrieben. Ausser der Gehorsamspflicht nimmt die Treupflicht beim Soldaten noch einen bestimmten positiven Charakter an. Er hat das Wohl seines Kriegsherrn, sowie seines Kontingents- und Landesherrn, selbst unter Aufopferung seiner eigenen persönlichen Interessen, unter Umständen selbst der Gesundheit und des Lebens, nach Kräften zu fördern. Darauf ist sein Fahneneid gerichtet. Als Verletzung der Treupflicht erscheinen insbesondere die Feigheit, die Fahnenflucht, die Gefährdung der Kriegsmacht im Felde durch Verletzung der Dienstpflicht. Auf eine Person des Soldatenstandes, welche sich des Hochverrathes oder Landesverrathes schuldig macht, finden die Vorschriften des deutschen Strafgesetzbuches Anwendung. Nur sind höhere Strafen für einen im Felde begangenen Landesverrath festgesetzt, welcher als Kriegsverrath bezeichnet wird.

Dem Soldaten ist in der Regel jede Möglichkeit abgeschnitten, durch Privaterwerb sich seinen Unterhalt zu beschaffen. Daraus entsteht für den Staat die Verpflichtung, für den Unterhalt des Soldaten während seiner Dienstzeit zu sorgen. Die Verpflegung der Soldaten durch den Staat ist ein Korrelat ihrer gesetzlichen Dienstpflicht. Trotz des Namens »Löhnung«, welcher noch aus dem alten Werbesystem herrührt, kann von einem Lohne, wie bei der Dienstmiethe, nicht die Rede sein. Der Soldat hat auf die sogenannte Löhnung keinen civilrechtlichen klagbaren Anspruch, sondern der Staat erfüllt mit der Gewährung derselben eine öffentlich rechtliche Pflicht. (So besonders Laband B. III S. 172.) Die Fürsorge für den Lebensunterhalt des Soldaten erfolgt theils durch Gewährung von Naturalien, theils durch Zahlung von baarem Gelde.

Die aktive Dienstpflicht dauert drei Jahre und zwar nach der Verfassung in der Regel vom vollendeten 20. Jahre ab. Diese Verfassungsbestimmung ist durch das Kriegsdienstgesetz dahin näher bestimmt, dass die Dienstpflicht mit dem 1. Januar desjenigen Jahres, in welchem der Wehrpflichtige das 20. Jahr zurücklegt, beginnt. Die dreijährige Dienstpflicht wird nach dem wirklichen

Dienstantritte mit der Maassgabe berechnet, dass diejenigen Mannschaften, welche in der Zeit vom 2. October bis zum 31. März eingestellt werden, als am vorhergehenden ersten 1. October eingestellt gelten (§ 6); doch erfolgt eine Entlassung aus dem aktiven Dienste häufig schon vor Ablauf der dreijährigen Dienstzeit (entweder zur Disposition des Truppentheils oder zur Disposition der Ersatzreserve). Wiedereinberufung bis zum Ablaufe des dritten Dienstjahres kann jeder Zeit erfolgen.

Einen gesetzlichen Anspruch auf die abgekürzte Dienstzeit von einem Jahre im aktiven Heere haben die sogenannten einjährig Freiwilligen. »Junge Leute von Bildung, welche sich während ihrer Dienstzeit selbst bekleiden, ausrüsten und verpflegen und welche die gewonnenen Kenntnisse in der vorschriftsmässigen Weise dargelegt haben, werden schon nach einer einjährigen Dienstzeit im aktiven Heere zur Reserve beurlaubt«. Die Verkürzung der aktiven Dienstzeit hat auf die Dauer der Gesammtdienstzeit keinen Einfluss. Die einjährig Freiwilligen gehören daher nach ihrer Entlassung 6 Jahre der Reserve und fünf Jahre der Landwehr an. Das Recht, als einjährig Freiwilliger einzutreten, fordert den Nachweis einer besonderen wissenschaftlichen Bildung, welche durch einen sogenannten Berechtigungsschein geführt wird. Auf diesen hin kann der zum Einjährig-Freiwilligendienst Berechtigte schon vor dem Zeitpunkte der eingetretenen Militärpflicht eintreten, sich aber auch bis zum vollendeten 23. Jahre zurückstellen lassen. Er hat das Recht, sich im ganzen Reiche den Truppentheil auszusuchen, bei welchem er eintreten will. Für diese ihm zustehende Vergünstigung übernimmt er aber auch die Pflicht der Selbsterhaltung und Selbstausrüstung. Ausser diesen einjährig Freiwilligen, ist freiwilliger Eintritt in das Heer oder die Marine vor Eintritt des militärpflichtigen Alters jedermann erlaubt, der dazu körperlich tauglich ist. Diese Freiwilligen erhalten dadurch keine Verkürzung der aktiven Dienstzeit (dreijährig Freiwillige), haben jedoch das Recht, sich den Truppentheil zu wählen (Wehrgesetz §§ 10 und 17).

§ 348.

Die Soldaten des Beurlaubtenstandes.

Nach Ablauf der gesetzlichen dreijährigen Dienstpflicht bei den Fahnen erfolgt der Uebertritt der Mannschaften zur Reserve. Die Dienstpflicht in derselben dauert vier Jahre. Die Mannschaften

derselben haben bei erfolgter Mobilmachung oder sonst nothwendiger Verstärkung des Heeres die Kadres bis zur Höhe der Kriegsstärke auszufüllen. Die Reservisten müssen sich während der Dauer der Reservezeit zu zwei Uebungen, welche die Dauer von acht Wochen nicht übersteigen sollen, wieder einberufen lassen. Die Einberufung erfolgt nach Jahresklassen, mit der jüngsten beginnend, wobei dringende häusliche und gewerbliche Abhaltungsgründe eine billige Berücksichtigung finden (sogenanntes Klassifikationsverfahren).

Die Dienstpflicht in der sogenannten Ersatzreserve wurde früher in Friedenszeiten praktisch nicht gehandhabt. Durch die sogenannte Militärgesetznovelle vom 6. Mai 1880 (»Gesetz betreffend Ergänzungen und Aenderungen des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874«) kann die Ersatzreserve I. Klasse auch in Friedenszeiten zu Uebungen eingezogen werden, sobald die Ueberweisung derselben auf Grund hoher Loosnummer oder geringer körperlicher Fehler erfolgt ist. Diese Mannschaften dürfen jetzt in einer durch den Reichshaushaltsetat zu bestimmenden Zahl zu vier Uebungen, deren Dauer die Gesammtzahl von 18 Wochen nicht übersteigen darf, eingezogen werden.

Nach vollendeter Dienstpflicht bei den Fahnen und der Reserve erfolgt der Uebertritt der Mannschaften zur Landwehr. Die Dienstpflicht in derselben dauert fünf Jahre. Das Verhältniss der Landwehrleute ist ganz dasselbe wie das der Reservisten, es ist »eine fortgesetzte Reservedienstpflicht« (Laband). Sobald die Landwehrleute zum Dienste einberufen sind, treten sie ganz in dasselbe Verhältniss wie die Mannschaften des aktiven Heeres. Die Verschiedenheit der Reserve und der Landwehr liegt in der Verschiedenheit der militärischen Organisation und in der Bestimmung dieser Truppentheile, nicht in der Verschiedenheit der persönlichen Rechtsstellung dieser Mannschaften. Die Landwehrleute müssen sich während ihrer Landwehrpflichtszeit zweimal auf 8 bis 14 Tage zu Uebungen einberufen lassen. Die Dienstpflicht in der Seewehr steht der in der Landwehr gleich, doch wird erstere nicht zu Uebungen in Friedenszeiten einberufen.

Sämmtliche Mannschaften des Beurlaubtenstandes, nämlich Reservisten, Land- und Seewehrleute, die zur Disposition der Truppentheile oder der Ersatzbehörden von der Fahne beurlaubten Mannschaften, die ausgehobenen, aber vorläufig in ihre Heimath entlassenen Rekruten, die Ersatzreservisten I. Klasse sind einer

durch das Gesetz vom 15. Februar 1875 genau geregelten Kontrolle unterworfen. Während derselben stehen die Mannschaften unter den Disciplinarvorschriften des Heeres. Kontrollentziehung ist mit Strafen und anderen Rechtsnachtheilen bedroht. Die Kontrolle wird durch die Landwehrbezirkskommandos ausgeübt.

B) Freiwilliger Eintritt in den Militärdienst.

§ 349.

Die Offiziere.

Während Mannschaften oder Gemeine nur Gehorsamspflichten haben, haben alle Offiziere im weiteren Sinne eine gewisse Kommandogewalt als Vorgesetzte über Untergebene mit wichtigen obrigkeitlichen Befugnissen. Die Offiziere im weiteren Sinne zerfallen in Ober- und Unteroffiziere. Beide Kategorien werden von der Staatsgewalt ernannt, die Oberoffiziere von dem Kontingentsherrn bez. dem Kaiser, die Unteroffiziere von den Truppenbefehlshabern, als Beauftragten der Staatsgewalt. Beide Kategorien bekleiden Staatsämter und sind Beamte, wie schon ihr Name besagt[1]). Ihre durch die Eigenart des Militärdienstes bestimmten Dienstpflichten sind aber so eigenthümlicher Natur, dass die Dienstpragmatik der Civilbeamten nur in sehr modificirter Gestalt auf sie angewendet werden kann.

Die Unteroffiziere gehen theils aus solchen Personen hervor, welche lediglich bei der Truppe gedient haben, theils aus solchen, welche auf den Unteroffiziersschulen ausgebildet sind. Ein wichtiges Element für die Ergänzung des Unteroffiziersstandes bilden die sogenannten Kapitulanten, welche sich verpflichten, länger, als es das Gesetz erfordert, im Dienste zu bleiben, wofür ihnen gewisse Vortheile zugesichert werden. Die Ernennung der Unteroffiziere steht im Ermessen des betreffenden Truppenkommandanten, welcher lediglich die Tauglichkeit des zu Ernennenden zu berücksichtigen hat. Der Verlust der Unteroffiziereigenschaft erfolgt durch die sogenannte Degradation, welche nur durch militärgerichtliches Urtheil als Strafe ausgesprochen werden kann.

[1] Das Wort »Offizier« bezeichnet jeden, der ein Amt, »officium«, bekleidet. Im französischen Sprachgebrauch spricht man auch von Civiloffizieren, von Grossoffizieren und Offizieren der Ehrenlegion; auch in Deutschland sprach man früher allgemein von Forst-, Bergoffizieren u. s. w., jetzt ist es üblich geworden, diesen Ausdruck nur auf Militäroffiziere anzuwenden. Laband B. III. S. 213 ff. Zorn a. a. O. S. 377.

Die Begründung des Offizierverhältnisses erfolgt durch die Ernennung in der Form eines Offizierspatentes. Der Rechtsgrund des Offizierverhältnisses ist ebenso wenig ein Vertrag, wie dies bei den Civilbeamten der Fall ist (B. I S. 320), sondern ein einseitiger Akt der Staatsgewalt. Wenn die Ernennung der Offiziere auch den Kontingentsherrn zusteht, so treten sie doch durch ihre Anstellung in ein Dienstverhältniss zum Reiche, aus dessen Kasse sie bezahlt werden, ihr oberster Dienstherr ist der Kaiser, welchem sie unbedingt Folge zu leisten haben. Das Recht, die Voraussetzungen der Ernennung zum Offizier zu bestimmen, steht dem Kaiser zu (Reichsverfassung Artikel 63, Reichsmilitärgesetz § 7). Ueber die Zulassung zum Offiziersdienste gelten die älteren preussischen Bestimmungen, welche auch auf die anderen Kontingente übertragen sind. Nur für das bayerische Kontingent steht der Erlass der betreffenden Vorschriften dem Könige von Bayern zu; dieselben müssen aber, ihrem materiellen Inhalte nach, sich in Uebereinstimmung mit den für das übrige Reichsheer geltenden Vorschriften befinden. Nachweis einer wissenschaftlichen Bildung durch Abiturientenzeugniss oder Ablegung der sogenannten Portepéefähnrichsprüfung, eine gewisse Dienstzeit, Besuch der Kriegsschule, Bestehen des Offiziersexamens, Wahl des Offizierkorps des betreffenden Truppentheils, sind die unerlässlichen Vorbedingungen der Ernennung zum Offizier, wenigstens in Friedenszeiten. Abweichende Bestimmungen gelten in Betreff der Reserve- und Landwehroffiziere, welche aus den einjährig Freiwilligen hervorgehen. Obgleich sie mit ihrem Dienst nur ihre gesetzliche Wehrpflicht in modificirter Gestalt erfüllen, so sind doch auch sie als Beamte im weiteren Sinne anzusehen, welche ein Amt mit obrigkeitlichen Befugnissen bekleiden. Während sie zum Dienste einberufen sind, haben sie mit den Berufsoffizieren völlig gleiche Pflichten und Rechte.

Pflichten der Offiziere sind: Erfüllung der Dienstobliegenheiten, Gehorsam gegenüber den Befehlen der Vorgesetzten und Beobachtung eines achtungswürdigen Verhaltens ausserhalb des Dienstes. Ihre Pflichten sind wesentlich die der übrigen Staatsdiener; nur sind die Zwangsmittel stärker und energischer, um die augenblickliche Erfüllung dieser Pflichten zu sichern. Der Gehorsam ist ebenso wie der der Soldaten ein unbedingter. Die Treupflicht legt auch positive Verpflichtungen gegen den Kriegs- wie gegen den Kontingentsherrn auf. Die Pflicht eines achtungswürdigen Verhaltens ausserhalb des Dienstes hat im Offizierkorps eine be-

sondere Ausbildung erhalten und wird durch die sogenannten Ehrengerichte gewahrt, welche keinerlei Straf- oder Disciplinargewalt haben, sondern nur einen Wahrspruch über das Verhalten des dem ehrengerichtlichen Verfahren unterliegenden Offiziers abzugeben und daran einen Antrag zu knüpfen haben (Verordnung vom 2. Mai 1874).

Die Rechte der Offiziere bestehen in dem Anspruch auf militärischen Titel, Rang und Ehrenbezeugungen und die mit der Stelle verbundenen Geldbezüge, welche als Gehalt bezeichnet werden. Neben dem eigentlichen Gehalt erhalten die Offiziere noch Servis, Wohnungsgeldzuschuss, Kommandozulagen u. s. w. Abweichend von dem Dienstrecht der Civilbeamten ist der Grundsatz, dass die Offiziere, ebensowenig wie Unteroffiziere und Mannschaften, die Ansprüche auf die geldlichen Bezüge ihrer Stellung im Rechtswege verfolgen können. In der Regel werden die Offiziere, wenigstens in den unteren Stellungen, nach der sogenannten Anciennetät befördert, doch haben sie rechtlich nie einen Anspruch auf Beförderung. Die Beendigung des aktiven Offiziersdienstes erfolgt durch Stellung zur Disposition mit vollem Gehalte oder mit Pension. Die zur Disposition gestellten Offiziere bleiben im Militärverbande und müssen jeder Zeit dem Befehle zum Wiedereintritt in den Dienst Folge leisten. Die eigentliche Verabschiedung beendigt dagegen das Dienstverhältniss. Der militärische Titel, sowie der Anspruch auf Pension verbleiben dem Verabschiedeten, das Tragen der Uniform muss besonders verstattet werden. Eine Degradation wie bei Unteroffizieren findet nicht statt, wohl aber ein Verlust des Offizierstandes zur Strafe. Man unterscheidet dabei drei verschiedene Grade, die Entfernung aus dem Heere oder der Marine, die Dienstentlassung und den schlichten Abschied. Die beiden ersten Strafen erfolgen durch einen gerichtlichen Spruch, die letztere infolge eines ehrengerichtlichen Ausspruches.

§ 350.

Militär- und Marinebeamte[1].

Dahin gehören alle im Heere und in der Marine für das Bedürfniss des Heeres oder der Marine angestellten, nicht zum Soldaten-

[1] Vergleiche hierüber besonders den Aufsatz von K. Hecker, Militärpersonen im Sinne der Reichsgesetzgebung. In Goltdammer's Archiv B. XXVI (1883) S. 81 ff. Die Aufsätze von Hecker sind in einer besonderen Sammlung

stande gehörenden, unter dem Kriegsminister oder Chef der Admiralität, als Verwaltungschef, stehenden Beamten, welche einen Militärrang haben. Militärbeamte, die im Offizierrange stehen, sind obere Militärbeamte, alle anderen Militärbeamten sind untere Militärbeamte. Die Militärbeamten sind Militärpersonen, gehören aber nicht zum Soldatenstande. Von diesen unterscheiden sie sich, wie Hecker ausführt, wesentlich durch den Charakter ihrer Gehorsamspflicht. »Für die Personen des Soldatenstandes gilt als leitendes Princip bei Ausübung ihrer Dienstpflichten der unbedingte militärische Gehorsam, welchem eine weitergehende Befehlsbefugniss entspricht; sie haben bis auf geringe Ausnahmen die Folgen ihrer dem Befehle entsprechenden Handlungen nicht zu verantworten. Der Militärbeamte ist dagegen verpflichtet, das ihm übertragene Amt nach den Grundsätzen seiner Wissenschaft oder nach Verwaltungsgrundsätzen oder besonderen Instruktionen, unter eigener Verantwortlichkeit zu verwalten; seine Gehorsamspflicht kann also niemals eine unbedingte, seine Befehlsbefugniss keine so weitgehende sein, wie die der Personen des Soldatenstandes. In dieser Beziehung sind die Militärbeamten (im Frieden wenigstens) genau so gestellt wie die Civilbeamten«. Die Militärbeamten haben sämmtlich militärische Vorgesetzte, entweder haben sie solche ausschliesslich oder sie stehen in einem doppelten Unterordnungsverhältnisse, indem sie gleichzeitig einem Verwaltungsvorgesetzten oder einer Verwaltungsbehörde unterstellt sind. Die Dienstverhältnisse der Militärbeamten bestimmen sich wesentlich nach dem Reichsbeamtengesetze; die Verletzung ihrer Dienstpflichten wird entweder strafrechtlich oder disciplinarisch geahndet. In strafrechtlicher Beziehung werden sie nach dem Reichsstrafgesetzbuche, nicht nach dem Militärstrafgesetzbuche beurtheilt. Nur im Felde sind sie für einzelne Verbrechen und Vergehen dem letzteren unterworfen. Die Beamten, welche einen doppelten Vorgesetzten haben, unterliegen auch einer doppelten Disciplinargewalt; diejenigen, welche nur einen militärischen haben, stehen nur unter der militärischen Disciplinargewalt; doch kann auch in Betreff ihrer eine Entfernung aus dem Amte nur im Wege eines förmlichen Disciplinarverfahrens ausgesprochen werden. Die Beendigung des Dienstverhältnisses erfolgt

erschienen unter dem Titel: Ueber das Verhältniss des Civilstrafrechtes zum Militärstrafrecht und den Begriff der Militärpersonen. Berlin 1885. Laband B. III. S. 243. Zorn a. a. O. S. 384.

nach den Vorschriften des Reichsbeamtengesetzes, welches auch für ihre Pensionsansprüche maassgebend ist.

Verschieden von den Militär- und Marinebeamten sind die Civilbeamten der Militär- und Marineverwaltung, welche niemals einem militärischen Vorgesetzten unterstellt sind; sie sind der Militärdisciplinarstrafordnung und dem Militärstrafgesetzbuch nicht unterworfen und haben auch den Militärgerichtsstand nicht. »Wenn sie unter Umständen im Kriege den Militärgesetzen unterstehen, so geschieht dies nur, weil sie für den Fall des Krieges unter Verleihung des Militärranges den Militärbeamten ausdrücklich zugezählt werden. Kurz ihre Verbindung mit der Organisation des Heeres ist eine lose, ihren Geschäften ist der militärische Charakter nicht so aufgeprägt, wie denen der eigentlichen Militärbeamten. Letztere sind Militärpersonen, gehören zum Militärstande, erstere dagegen nicht« (Hecker a. a. O. S. 85).

§ 351.

C) Besondere Rechte der Militärpersonen[1].

Diese beziehen sich nicht auf die militärischen Dienstverhältnisse, sondern auf andere Rechtsverhältnisse ausserhalb der militärischen Sphäre; sie gelten für die Personen des Beurlaubtenstandes theils gar nicht, theils nur für die Zeit, wo sie zur aktiven Dienstleistung einberufen sind. Diese besonderen Rechte machen sich auf verschiedenen Rechtsgebieten geltend.

1) Die privatrechtliche Stellung der Militärpersonen ist reichsgesetzlich nicht geordnet, daher ist das Landesrecht dafür maassgebend geblieben. Nur in einigen wenigen Punkten erstreckt sich die Reichsgesetzgebung auch auf privatrechtliche Verhältnisse. Dahin gehören die Vorschriften des Reichsmilitärgesetzes § 44 über die Errichtung privilegirter Testamente in Kriegszeiten, über Beurkundung des Personenstandes bei mobilen Truppentheilen (Verordnung vom 20. Januar 1879) und die Beurkundung von Sterbefällen der in Dienst gestellten Schiffe der kaiserlichen Marine (Verordnung vom 4. November 1875). Reichsgesetzlich sind aufgehoben die Beschränkungen, welchen die Personen des Soldatenstandes in Bezug auf die Erwerbung, Veräusserung und Belastung

[1] Daude, Die bürgerlichen Rechte der Militärpersonen. Berlin 1880. Laband a. a. O. B. III. § 90. Zorn a. a. O. S. 386 ff.

von Grundstücken unterlagen (Reichsmilitärgesetz § 42). Für die Beurtheilung der Statusverhältnisse der Militärpersonen ist nicht das Recht des Garnisonortes, sondern das der Heimath maassgebend.

2) In staatsrechtlicher Beziehung. Für die zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen, mit Ausnahme der Militärbeamten, ruht die Berechtigung zum Wählen, sowohl in Betreff der Reichsvertretung (B. II S. 76) als in Betreff der einzelnen Landesvertretungen. Die Theilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen ist den zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen, auch den Militärbeamten untersagt. Das passive Wahlrecht der Militärpersonen ist gesetzlichen Beschränkungen nicht unterworfen. Die Militärpersonen, einschliesslich der Offiziere zur Disposition [1], sind befreit vom Schöffen- und Geschwornendienst und bedürfen zur Annahme von Kommunal- und Kirchenämtern jeder Art der Genehmigung der Vorgesetzten.

Die Verpflichtung der Militärpersonen zur Entrichtung von Staatssteuern regelt sich nach den Landesgesetzen, natürlich mit Ausschluss jeder Doppelbesteuerung (B. I S. 364); jedoch ist das Militäreinkommen der Unteroffiziere und Mannschaften, sowie für den Fall einer Mobilmachung das Militäreinkommen aller Angehörigen des aktiven Heeres steuerfrei. Im Gebiete des ehemaligen norddeutschen Bundes sind die Militärpersonen von Kommunalabgaben jeder Art befreit, ausgenommen die Abgaben für Gewerbebetrieb oder für Grundbesitz.

Ausserdem unterliegen die Militärpersonen gewissen Beschränkungen, indem sie bei Ausübung gewisser bürgerlicher Rechte an die Genehmigung der Vorgesetzten gebunden sind; diese wird erfordert zur Verheirathung, zur Uebernahme von Vormundschaften, zum Betrieb eines Gewerbes, zur Annahme eines Amtes in der Verwaltung und Vertretung der kirchlichen und politischen Gemeinden.

3) Die processrechtliche Stellung der Militärpersonen ist verschieden im bürgerlichen und peinlichen Verfahren.

a) Im bürgerlichen Processe [2] sind die Militärpersonen

---

[1] H. Hecker, Die Offiziere zur Disposition und ihre Zugehörigkeit zum aktiven Heer resp. zur aktiven Marine, in Goltdammers Archiv B. XXXI S. 394 ff.).

[2] Deutsche Civilprocessordnung §§ 14. 15. 21. 158. 224. 343. 345. 355. 374. 673. 699. 749. 785. 786. 793. Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 38. Hin-

den Civilpersonen wesentlich gleichgestellt. Nur in einigen Punkten finden Abweichungen statt. Als Gerichtsstand des Wohnsitzes gilt bei ihnen der Garnisonsort des Truppentheils und, falls dieser nicht innerhalb des deutschen Reiches liegt, der letzte Garnisonsort im Inlande. Indessen kommt für diejenigen Militärpersonen, welche nur zur Erfüllung ihrer Wehrpflicht dienen, oder wegen mangelnder rechtlicher Selbständigkeit einen Wohnsitz zu begründen unfähig sind, in Ansehung des Gerichtsstandes des Wohnsitzes die allgemeine Regel zur Anwendung. Nur können solche Militärpersonen wegen vermögensrechtlicher Ansprüche bei dem Gerichte des Garnisonsortes belangt werden, weil dieser für sie den Gerichtsstand des Aufenthaltsortes bildet. In Kriegszeiten kann das Verfahren gegen eine Militärperson auf Antrag oder von Amtswegen sistirt werden. Gewisse Zustellungen und Ladungen, ebenso die Festsetzung und Vollstreckung von Strafen im Civilverfahren erfordern die Mitwirkung der Militärbehörde; diese ist auch bei Zwangsvollstreckungen nothwendig. In Betreff des Militäreinkommens ist die Pfändung beschränkt.

b) In allen Strafsachen haben die Militärpersonen ihren besonderen Gerichtsstand. Was das materielle Strafrecht betrifft, so gilt das Militärstrafgesetzbuch für das deutsche Reich vom 20. Juni 1872 für alle militärischen Verbrechen und Vergehen[1]; dagegen sind andere strafbare Handlungen der Militärpersonen, welche nicht militärische Verbrechen und Vergehen sind, nach allgemeinen Strafgesetzen zu beurtheilen, doch sind die allgemeinen Vorschriften des ersten Abschnittes des bürgerlichen Strafgesetzbuches von dem Militärstrafgesetzbuche in Einzelheiten abgeändert worden. Für das Strafverfahren giebt es noch keine einheitliche reichsgesetzliche Regelung. Es gelten noch nebeneinander drei Strafgerichtsordnungen: für Preussen und die übrigen Staaten mit Ausnahme von Bayern und Württemberg die preussische Militärstrafgerichtsordnung vom 3. April 1845, für Bayern die Militärstrafgerichtsordnung vom 29. April 1869, neu revidirt durch Gesetz vom 28. April 1872, in Württemberg findet die Ausübung der Militärgerichtsbarkeit nach Maassgabe der Militärstrafgesetze vom 20. Juli

schius, Art. »Militärpersonen« in v. Holtzendorff's Rechtslex. B. II. S. 755. Daselbst auch Dochow a. a. O. S. 756.

[1] John, »Militärverbrechen« in v. Holtzendorff's Rechtslex. B. II. S. 765. Brauer, Handbuch des Militärstrafrechtes (1872). Keller, Militärstrafgesetzbuch für das deutsche Reich. 2. Aufl. 1873. Fleck, Militärstrafgesetzbuch für das deutsche Reich. Berlin 1875.

1818 statt, welche bis zur Regelung des Gegenstandes im Wege der Reichsgesetzgebung in Kraft bleiben. Der besondere Gerichtsstand der Militärpersonen in Strafsachen beginnt mit dem Eintritt in den Dienst und endigt mit der Entlassung aus demselben. Die Offiziere zur Disposition bleiben dem Militärstrafgesetzbuch unterworfen und unterliegen der Militärstrafgerichtsbarkeit in vollem Maasse (Hecker a. a. O. S. 408). Die Personen des Beurlaubtenstandes sind nur für bestimmte Strafsachen ausnahmsweise dem Militärgerichtsstande unterworfen, solange sie nicht zu dienstlichen Zwecken einberufen werden [1]. In der Regel schliesst die Militärgerichtsbarkeit jeden anderen Gerichtsstand aus.

Was schliesslich das Verhältniss des Militärs zur Polizei betrifft, so haben alle Militärpersonen den behufs der Erhaltung der öffentlichen Ordnung ergehenden Weisungen der Polizeibeamten Folge zu leisten. In Beziehung auf Vergehen und Uebertretungen aller Militärpersonen steht den Civil-, besonders den Polizeibehörden und ihren Organen, bei Betretung auf der That, das Recht der erstweiligen Sistirung zu, indessen ist der unter solchen Umständen Sistirte unverweilt, unter Mittheilung oder alsbaldiger Nachlieferung eines Berichts, an die nächste Militärbehörde oder Wache abzuliefern.

§ 352.

D) Pensionswesen der Militärpersonen [2].

Der Militärdienst äussert auch über die Zeit seiner Dauer hinaus die Wirkung, dass er dem aus demselben Ausscheidenden einen

[1] Sie sind keine Berufssoldaten und aus dem aktiven Dienst in ihre bürgerlichen Verhältnisse entlassen und es soll, wie die Motive zum Militärstrafgesetzbuche besagen, »ihre bürgerliche Lebensweise, namentlich ihr bürgerliches Amtsverhältniss von den militärischen Gestaltungen möglichst unberührt gelassen bleiben, darum sollen sie auch im grossen Ganzen den allgemeinen Landesgesetzen unterworfen sein.«

[2] Die betreffenden Gesetze sind abgedruckt in den Militärgesetzen des deutschen Reiches« B. II, insbesondere »das Gesetz betreffend die Pensionirung und Versorgung der Militärpersonen des Reichsheeres und der Marine, sowie die Bewilligung für die Hinterbliebenen solcher Personen vom 27. Juni 1871 (Reichsgesetzblatt S. 26 ff.) und Gesetz betr. einige Abänderungen und Ergänzungen des Gesetzes vom 27. Juni 1871 vom 11. April 1879 (Reichsgesetzblatt S. 25) nebst Ausführungsbestimmungen. Dort sind auch die älteren preussischen Militärpensionsgesetze abgedruckt, besonders das Militärpensionsreglement vom 13. Juni 1825, nebst Ergänzungen, ferner Gesetz betr. die Pensionserhöhung für die im Kriege invalid gewordenen, sowie für die überhaupt durch den aktiven Militärdienst verstümmelten oder erblindeten Offiziere der Linie und Landwehr und die

Anspruch auf Versorgung gegen die Staatskasse giebt. Dieser Anspruch gründet sich entweder auf die Länge der Dienstzeit oder auf eine im Militärdienst zugezogene Dienstbeschädigung. Diese Pflicht des Staates gegen die aus dem Dienst Ausscheidenden Militärs war in Preussen anerkannt (Militärpensionsreglement vom 13. Juni 1825 für die Offiziere, Gesetz betr. die Versorgung der Militärinvaliden vom 6. Juni 1865 für die Unterklassen). Mit Errichtung des norddeutschen Bundes gelangten auf Grund des Artikel 61 der Verfassung auch die preussischen Militärpensionsgesetze, nebst den zu ihrer Ausführung ergangenen Verordnungen, in den Staaten des norddeutschen Bundes zur Einführung. Nach Errichtung des deutschen Reiches erfuhr das Militärpensionswesen für das ganze Reich (einschliesslich Bayerns) eine einheitliche Regelung durch das Reichsgesetz betr. die Pensionirung und Versorgung der Militärpersonen des Reichsheeres und der kaiserlichen Marine, sowie die Bewilligungen für die Hinterbliebenen solcher Personen vom 27. Juli 1871 (Abänderungsgesetz vom 4. April 1874. Ausführungsverordnung des Bundesrathes vom 22. Februar 1875). Die Grundsätze sind verschieden, jenachdem sie sich auf Personen der Offiziers- oder Personen der sogenannten Unterklassen oder auf Hinterbliebene der Personen des Soldatenstandes beziehen.

1) Pensionen der Offiziere. Der Anspruch auf Pension setzt voraus entweder den Ablauf einer Dienstzeit von mindestens 10 Jahren, verbunden mit Nachweis der Dienstunfähigkeit oder Vollendung des 60. Lebensjahres, oder Vorhandensein einer Dienstbeschädigung. Die Höhe der Pension richtet sich nach dem pensionsfähigen Diensteinkommen, sowie nach der Länge der Dienstzeit, worüber das Gesetz nähere Bestimmungen enthält. Die Pension beträgt, wenn die Pensionirung vor Vollendung des elften Dienstjahres erfolgt, 20/80 des pensionsfähigen Einkommens und steigt mit Vollendung jedes weiteren Dienstjahres um 1/80 bis zum Be-

oberen Militärbeamten; 2) die Unterstützung der Wittwen und Kinder der im Kriege gebliebenen Militärpersonen desselben Ranges. Vom 16. Okt. 1866 (Gesetzsammlung S. 647). Preussisches Reglement über die Civilversorgung und Civilanstellung der Militärpersonen des Heeres und der Marine vom Feldwebel abwärts vom 16./20. Juni 1867. Laband a. a. O. B. III. § 91. Seydel Ann. 1875. S. 54 ff. G. Meyer a. a. O. S. 218. Zorn a. a. O. S. 392 ff. Meves, Art. Pensionsberechtigung in v. Holtzendorffs Rechtslex. B. III. S. 28 ff. E. Beck, Die Pensionirung und Civilversorgung der Militärpersonen des deutschen Reichsheeres und der Marine, sowie die Bewilligungen für Hinterbliebene. Bunzlau 1874. W. Vogel, Die Pensionsgesetze für das Reichsherr und die Marine, 1876, Die Verfolgung von Rechtsansprüchen nach dem Reichsmilitärpensionsgesetz. 1880.

trage vom 60/80. Für jeden Feldzug werden der Dienstzeit ein Jahr, bei längeren Kriegen, nach Bestimmung des Kaisers, mehrere Jahre zugerechnet. Ausser der Pension erhalten pensionirte Offiziere noch Kriegszulagen, wenn sie im Kriege oder auf Seereisen invalid geworden sind, und sogenannte Verstümmelungszulagen, wenn sie den Verlust eines Gliedes oder eine ausserordentliche Beschädigung ihrer Gesundheit im Dienst erlitten haben.

2) Pensionen der sogenannten Unterklassen. Der Anspruch der Unteroffiziere und Mannschaften auf Pension setzt voraus entweder das Vorhandensein einer Dienstbeschädigung oder den Nachweis einer Dienstzeit von acht Jahren und Nachweis der Invalidität oder eine aktive Dienstzeit von 18 Jahren. Die Höhe der Pension richtet sich nach der Charge des zu Pensionirenden, nach der Dauer der Dienstzeit und nach dem Grade der Invalidität (Ganz- und Halbinvaliden). Daneben kommen ebenfalls Kriegs- und Verstümmelungszulagen vor. Ausserdem erhalten Personen der Unterklasse einen sogenannten Civilversorgungsschein, wodurch sie das Recht auf Anstellung in Unterbeamtenstellungen des Civildienstes erlangen. Diese Art der Versorgung findet theils neben, theils statt der Pension statt.

3) Die Hinterbliebenen der Personen des Soldatenstandes haben nach dem Gesetze nur dann einen Anspruch auf Pension: a) wenn letztere entweder im Kriege geblieben oder an erlittenen Verwundungen während des Krieges oder später gestorben sind, b) im Laufe des Krieges erkrankt oder beschädigt und infolge dessen vor Ablaufe eines Jahres nach dem Friedensschlusse gestorben sind, c) oder durch Schiffbruch verunglückt sind, d) oder infolge klimatischer Einflüsse auf Seereisen oder innerhalb Jahresfrist nach Rückkehr in den heimathlichen Hafen gestorben sind. Als Hinterbliebene gelten die Wittwen, Kinder unter 15 bez. 17 Jahren, Eltern, Grosseltern, sofern sie hülfsbedürftig sind und der Verstorbene ihr Ernährer war.

Die Entscheidung über die Gewährung von Pensionen steht den Militärverwaltungsbehörden zu. Gegen die Verfügungen derselben steht der Rechtsweg bei den ordentlichen Gerichten offen, doch müssen letztere gewisse thatsächliche Entscheidungen der Militärbehörden als maassgebend bei ihrem Urtheil anerkennen.

V. Sachliche Leistungen für das Kriegswesen des Reiches[1].

§ 353.

Im Allgemeinen.

Die unter IV besprochene Wehrpflicht trifft jeden männlichen Reichsangehörigen, welcher zu deren Ableistung befähigt ist; sie ist eine persönliche, welche auf dem Unterthanenverhältnisse zum Reiche beruht. Der Ausländer ist davon befreit, weil er in keinem Unterthanenverhältnisse zum Reiche steht. Aber das Heerwesen bedarf nicht nur persönlicher Dienste, sondern auch sachlicher Leistungen. In der Regel verschafft sich die Heeresverwaltung dieselben auf privatrechtlichem Wege durch Kauf-, Lieferungs- und Miethverträge mit Privaten, besonders den Armeelieferanten. Aber es kommen Fälle vor, wo eine solche Beschaffung auf dem Wege des Privatgeschäftes unmöglich, wenigstens sehr erschwert ist. Hier muss sich die Heeresverwaltung diese sachlichen Bedürfnisse auf anderem Wege verschaffen können, d. h. sie muss die Unterthanen mit Zwang zu deren Beschaffung anhalten dürfen. Die Wehrpflicht trifft die Person, die Militärlasten treffen das Vermögen, und zwar alles im Lande befindliche Vermögen. Während der Ausländer von der persönlichen Dienstpflicht frei ist, wird sein im Inland vorhandenes Vermögen zu den sachlichen Militärlasten herbeigezogen, also auch die Häuser und Güter der sogenannten Forensen. Dagegen wird das im Ausland belegene Vermögen der Inländer nicht davon getroffen. Die persönliche Wehrpflicht ist nach unseren staatsrechtlichen Anschauungen unentbehrlich und kann auf keine andere Weise ersetzt werden; die sachlichen Militärlasten haben dagegen einen subsidiären Charakter, sie werden nur gefordert, wenn der Staat diese Militärbedürfnisse nicht auf anderem Wege befriedigen kann. Ihrem Inhalte nach haben diese Lasten einen scheinbar privatrechtlichen Charakter; die Quartierleistung gleicht einer Reallast, die Eigenthumsbeschränkungen Servituten, ihrem Wesen nach sind sie dagegen rein öffentlichrechtlicher Natur, sie werden nicht gefordert kraft eines speciellen Rechtstitels, sondern lediglich weil alles im Gebiet des Reiches liegende Vermögen der Gebietshoheit des Staates unterworfen ist. In dieser Beziehung gleichen sie den

[1] Seydel, Annalen 1874. S. 1037—1086. 1875. S. 1081 ff. Laband, B. II. §§ 92—95. Zorn, B. I. S. 400 ff. § 21. Das ganze gesetzliche Material ist zusammengestellt in den Militärgesetzen des deutschen Reiches.

Steuern, unterscheiden sich aber von diesen dadurch, dass sie nur subsidiär gefordert werden, und dass der Staat sich für verpflichtet ansieht, dem Leistenden eine Entschädigung zu gewähren. Sie haben daher die nächste staatsrechtliche Verwandtschaft mit dem Enteignungsrecht des Staates.

Die Bedürfnisse der Militärverwaltung sind andere im Kriege, als im Frieden. Im Kriege sind sie umfangreicher, dringender, müssen meist augenblicklich befriedigt werden, wenn die kriegerische Aktion nicht darunter leiden soll; im Frieden kann der Staat schonender und rücksichtsvoller auftreten; er kann manche Gegenstände auf dem Wege des Privatgeschäftes erwerben, die im Kriege nur durch Zwangslieferung beschafft werden können. Darum zerfallen die Militärlasten in Friedens- und Kriegslasten, wozu noch, als dritte Art, die Beschränkungen des Grundeigenthums in der Umgebung von Festungen treten, sogenannte Rayonbeschränkungen. Für diese verschiedenen Arten der Militärlasten bestehen im deutschen Reiche verschiedene, zum Theil sehr eingehende gesetzliche Bestimmungen, die in den folgenden Paragraphen kurz erörtert werden sollen.

§ 354.

1) Die Friedensleistungen.

Dieselben sind geregelt durch das Gesetz betreffend die Quartierleistung für die bewaffnete Macht vom 25. Juli 1868 (Bundesgesetzblatt 1868 S. 523) nebst Ausführungsinstruktion vom 31. December 1868 (Bundesgesetzblatt 1869 S. 1) und durch das Gesetz über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden vom 13. Februar 1875 (Reichsgesetzblatt 1875 S. 52) nebst Ausführungsinstruktion vom 2. September 1875 (Reichgesetzblatt 1875 S. 261).

A) Quartierleistung.

Das Gesetz vom 25. Juni 1868 ist allerdings anfänglich nur für den norddeutschen Bund erlassen, in Baden aber durch Reichsgesetz vom 22. November 1871, in Elsass-Lothringen durch Reichsgesetz vom 22. November 1871, in Württemberg durch Reichsgesetz vom 9. Februar 1875, in Bayern durch Reichsgesetz vom 9. Februar 1875 eingeführt. Das norddeutsche Bundesgesetz gilt jetzt ausschliesslich im ganzen Reichsgebiet, mit Aufhebung aller früher über diesen Gegenstand erlassenen Rechtsnormen.

Nach diesem Gesetze ist die Fürsorge für die räumliche Unterbringung der bewaffneten Macht, während des Friedenszustandes

d. h. solange nicht das Gesetz vom 13. Juni 1873 über die Kriegsleistungen in Wirksamkeit getreten ist, eine Last des Bundes, jetzt des Reiches, deren Leistung nur gegen Entschädigung gefordert werden kann (§ 1). Für die in der Garnison befindlichen Truppen bildet die kasernenmässige Unterbringung die Regel. Insoweit diese noch nicht hat durchgeführt werden können, ist, auf Erfordern der Garnisonen, Quartier für Mannschaften vom Feldwebel abwärts und Stallung für Dienstpferde zu gewähren, während das Reich für sonstige räumliche Bedürfnisse keinerlei Naturalleistung beanspruchen darf (§ 2). Derselbe Quartier- und Stallungsanspruch kann erhoben werden zur Unterbringung der Truppen in Kantonnements, deren Dauer von vornherein auf einen sechs Monate übersteigenden Zeitraum festgesetzt ist (§ 2). Bei Kantonnirungen von nicht längerer als sechsmonatlicher oder von unbestimmter Dauer, sowie bei Märschen und Kommandos ist auf Erfordern ausserdem auch Quartier für Offiziere und Beamte, sowie Stallung für deren Dienstpferde und das nothwendige Gelass für Geschäfts-, Arrest- und Wachlokalitäten zu gewähren (§ 2). Zur Befriedigung des Bedürfnisses in vorstehendem Umfange ist das Reich berechtigt, alle benutzbaren Baulichkeiten mit gewissen in § 4 aufgezählten Ausnahmen in Anspruch zu nehmen, soweit dadurch der Quartiergeber in der Benutzung der für seine Wohnungs-, Wirthschafts- und Gewerbebetriebsbedürfnisse unentbehrlichen Räumlichkeiten nicht behindert wird (§ 4). Die örtliche Vertheilung der Quartierleistung erfolgt auf die Gemeinden (§ 5). In allen Ortschaften, welche mit Garnisonen belegt werden sollen, werden die zur Einquartierung benutzbaren Gebäude durch ein Kataster festgestellt (§ 6). Für die Landkreise regeln besondere Kommissionen die Grundsätze und Ausführung der allgemeinen Vertheilung der Einquartierung auf den Kreis. Die Grundsätze, nach welchen die Vertheilung der Quartierleistungen in jedem Gemeindebezirke erfolgen soll, werden durch Gemeindebeschluss oder Ortsstatut bestimmt (§ 7). Die örtliche Vertheilung der Quartierleistung erfolgt auf die Gemeinden bez. selbständigen Gutsbezirke im Ganzen. Die weitere Untervertheilung geschieht durch die Gemeindevorstände bez. die Besitzer der selbständigen Gutsbezirke, welche für die gehörige und rechtzeitige Erfüllung der Quartierleistung zu sorgen haben. In den Städten kann die dauernde Verwaltung der Einquartierungsangelegenheiten einer aus den Mitgliedern des Gemeindevorstandes und der Gemeindevertretung gebildeten Deputation übertragen werden. Die Quartiergeber sind

für die Quartierleistung durch das Reich, unter Vermittelung der Ortsvorstände, nach näherer Bestimmung der §§ 1, 3, 15, 16, 17 des Gesetzes zu entschädigen. Diese vom Reiche zu gewährende Entschädigung wird durch einen anliegenden Tarif und durch eine anliegende Klasseneintheilung der Orte näher bestimmt·

B) Andere Naturalleistungen in Friedenszeiten.

Das Reichsgesetz vom 13. Februar 1875 über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden regelt einheitlich für das ganze Reich die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden mit Ausnahme der Quartierleistung, für welche es bei dem Gesetze vom 25. Juni 1868 sein Bewenden behalten hat. Damit sind nicht nur alle widersprechenden, sondern auch alle älteren, die gleiche Materie behandelnden Vorschriften aufgehoben. Als Hauptgesichtspunkte werden in den Motiven des Gesetzes folgende hervorgehoben: a) »Sicherstellung der im Interesse der Erhaltung und kriegerischen Ausbildung der bewaffneten Macht nothwendigen Naturalleistungen, andererseits Beschränkung der Verpflichtung zu Naturalleistungen auf das im vorgedachten Interesse unerlässliche Maass; b) übereinstimmend mit den Principien des Quartierleistungsgesetzes: Inanspruchnahme der im Besitze der Leistungsobjekte befindlichen Individuen als verpflichteter Subjekte und, soweit die Natur der einzelnen Leistungen es erfordert, der Gemeinden als vermittelnder Organe; c) Vergütungen der Leistungen nach Durchschnittspreisen, bez. Preisen, welche dem Werthe der Leistungen möglichst gleichkommen«.

Die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden werden durch das Gesetz in folgender Weise bestimmt und begrenzt:

a) Für den Transport der Bedürfnisse der in ihren Garnisonen befindlichen Truppen hat die Militärverwaltung durch eigene Veranstaltungen zu sorgen; nur für die auf Märschen, in Lagern oder Kantonnirungen befindlichen Truppen muss der nöthige Vorspann vom Lande gestellt werden.

b) Soweit für Truppentransporte an und von Bord, sowie für Ausrüstung von Schiffen der kaiserlichen Marine mit Kohlen, Proviant u. s. w. die eigenen Fahrzeuge der Marine nicht ausreichen, kann auf die Benutzung von Privatschiffsfahrzeugen rekurrirt werden.

c) Die Naturalverpflegung und Fourage hat die Militärverwaltung für garnisonirende und kantonnirende Truppen durch eigene Veranstaltung zu beschaffen, nur für marschirende Truppen sind diese Leistungen in Anspruch zu nehmen. »Die Gewährung

der Naturalverpflegung an Truppen kann nur als Accessorium der Quartierleistung gefordert werden, niemals als selbständige Verpflichtung«.

d) Die Exercier- und Schiessplätze für die elementare Ausbildung der Truppen in den Garnisonen hat die Militärverwaltung selbst zu beschaffen. Für die kriegsgemässe Durchbildung der Truppen sind jedoch Uebungen im wechselnden Terrain unentbehrlich und muss ihnen zu diesem Behuf die Benutzung fremden Grundeigenthums, unter möglichster Schonung der wirthschaftlichen Interessen, gestattet werden. Dasselbe ist erforderlich für die Uebungen der vorübergehend in Kantonnements untergebrachten Truppen.

e) Den auf Märschen, in Bivouaks, in Kantonnirungen befindlichen Truppen muss zur Gewährung unabweisbarer, durch eigene Veranstaltung der Militärverwaltung nicht unter allen Umständen zu befriedigender Bedürfnisse die eventuelle Mitbenutzung von Brunnen, Tränken und Schmieden gestattet sein.

f) Eine besondere Verpflichtung ist den Eisenbahnverwaltungen insofern auferlegt, als sie das Militär und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermässigten Sätzen zu befördern verpflichtet sind (Artikel 47 der Reichsverfassung). Der allgemeine Tarif wird nicht vereinbart, sondern ist vom Bundesrathe zu erlassen und von Zeit zu Zeit zu revidiren. Darin besteht allein die Militärlast der Eisenbahnen in Friedenszeiten.

Ueber diese gesetzlichen Grenzen hinausgehende Leistungen dürfen von der Militärverwaltung nicht gefordert werden.

Was die Anordnung des Naturalleistungsgesetzes vom 13. Februar 1878 betrifft, so behandeln Abschnitt I §§ 2—9 diejenigen Naturalleistungen, bei deren Inanspruchnahme eine Vermittelung der Gemeinden stattzufinden hat, indem er 1) die verpflichteten Subjekte sowie Voraussetzung und Umfang der Verpflichtung für jedes derselben und zwar Vorspann (§ 3), Naturalverpflegung (§ 4), Fourage (§ 5) bezeichnet, sowie 2) den Eintritt der Verpflichtung (§ 6), 3) die Erfüllung der Verpflichtung (§§ 7 und 8), 4) die Vergütung der einzelnen Leistungen regelt (§ 9). Der Abschnitt II (§ 10) behandelt die besonderen Verpflichtungen der Besitzer von Grundstücken, Brunnen, sowie Tränken und Schmieden, sowie Abschnitt III (§ 15) die besonderen Verpflichtungen der Eisenbahnverwaltung. Die Schlussbestimmungen (§§ 16—18) endlich normiren die Fristen, innerhalb deren die auf Grund des Gesetzes zu erhebenden Ansprüche bei Vermeidung der Präklusion geltend zu machen sind, so-

wie den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes; auch treffen sie Anordnung hinsichtlich des Erlasses der zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen allgemeinen Vorschriften.

Auf Grund des § 18 ist für das gesammte Bundesgebiet mit Ausnahme Bayerns die kaiserliche Instruktion zur Ausführung des Gesetzes über die Naturalleistungen vom 2. September 1875 ergangen, für Bayern ist unter dem 28. September 1875 eine im wesentlichen mit der Ausführungsinstruktion vom 2. September 1875 gleichlautende Instruktion erlassen worden.

§ 355.

2) Die Kriegsleistungen.

Das Gesetz über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873 (Reichsgesetzblatt 1873 S. 129) regelt einheitlich für das ganze Reich alle diejenigen Leistungen der Unterthanen, welche, von der Wehrpflicht abgesehen, nach ausgesprochener Mobilmachung der bewaffneten Macht oder einzelner Theile derselben, bis zum Wiedereintritt des Friedensstandes im Bundesgebiet für Kriegszwecke in Anspruch genommen werden können. Das Gesetz umfasst die gesammte Materie derart, dass alle älteren Gesetze über dieselbe als beseitigt anzusehen sind. Dazu gehört vor allem das preussische Gesetz vom 11. Mai 1851, welches bis zum Erlasse des Gesetzes vom 13. Juni 1873 für das ganze Bundesgebiet mit Ausnahme von Bayern und Württemberg maassgebend war. Das Gesetz vom 13. Juni 1873 überlässt nicht, wie das Naturalleistungsgesetz, den Erlass der Ausführungsbestimmungen ausschliesslich dem Kaiser. Nach Artikel 7[2] der Reichsverfassung hat daher der Bundesrath über die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu beschliessen. Dies ist geschehen; in Anbetracht der Wichtigkeit des Gegenstandes sind jedoch die bezüglichen Bundesrathsbeschlüsse durch die »Kaiserliche Verordnung betr. die Ausführung des Gesetzes vom 13. Juni 1873 über die Kriegsleistungen« vom 1. April 1876 (Reichsgesetzblatt 1876 S. 137) publicirt worden. Oberster Grundsatz des Gesetzes ist: »Im Falle eines Krieges ist für die Bedürfnisse der bewaffneten Macht in der dem Interesse einer wirksamen Kriegführung entsprechenden Weise durch Naturalleistungen Sorge zu tragen, soweit diesen Bedürfnissen nicht durch andere Maassnahmen genügt werden kann«. Die Leistungspflicht ist eine Reichslast. Die Erfüllung der durch

das Gesetz aufgelegten Verpflichtungen ist entweder den Gemeinden oder besonderen Lieferungsverbänden oder den Besitzern einzelner Gegenstände auferlegt. Den Gemeinden liegt ob die Gewährung des Naturalquartiers nebst Stallung, der Naturalverpflegung, die Ueberlassung von Transportmitteln und Gespannen, sowie die Stellung der in der Gemeinde anwesenden Mannschaften zum Dienste als Gespannführer, Boten, Wegeweiser, sowie zum Wege-, Eisenbahn-, Brückenbau und zu fortifikatorischen Arbeiten, Ueberweisung der für den Kriegsbedarf erforderlichen Grundstücke und vorhandenen Gebäude, sowie der im Gemeindebezirke vorhandenen Materialien zur Anlegung von Wegen, Eisenbahnen, Brücken, Lagern, Uebungs- und Bivouaksplätzen, zu fortifikatorischen Anlagen und zu Fluss- und Hafensperren; Gewährung des im Gemeindebezirke vorhandenen Feuerungsmaterials und Lagerstrohs für Lager und Bivouaks, sowie der sonstigen Dienste und Gegenstände, deren Leistung bez. Lieferung das militärische Interesse ausnahmsweise erforderlich macht, insbesondere von Bewaffnungs- und Ausrüstungsgegenständen, Arzeneien und Verbandmitteln. »Dem Reiche gegenüber sind zunächst die Gemeinden verpflichtet, denen wiederum die Befugniss zugestanden ist, sich nöthigenfalls zwangsweise in den Besitz der einzelnen Gegenstände der in § 3 aufgezählten Leistungen zu setzen.

Für andere Leistungen werden besondere Lieferungsverbände errichtet, welche von den einzelnen Bundesstaaten unter Rücksichtnahme auf angemessene Leistungsfähigkeit und thunlichst im Anschlusse an die bestehenden Bezirkseintheilungen zu bilden sind. Durch Beschluss des Bundesrathes kann, falls der Unterhalt für die bewaffnete Macht auf andere Weise nicht sicher zu stellen ist, die Lieferung des Bedarfs an lebendem Vieh, Brotmaterial, Hafer, Heu und Stroh zur Füllung der Kriegsmagazine angeordnet werden.

Andere Leistungen sind den Eisenbahnverwaltungen auferlegt und zwar sowohl den Privat- wie den Staatseisenbahnen (B. II S. 205). Auf Grundlage des Artikel 47 der Reichsverfassung verordnet das Gesetz § 28: Jede Eisenbahnverwaltung ist verpflichtet, 1) die für die Beförderung von Mannschaften und Pferden erforderlichen Ausrüstungsgegenstände ihrer Eisenbahnwagen vorräthig zu halten; 2) die Beförderung der bewaffneten Macht und der Kriegsbedürfnisse zu bewirken; 3) ihr Personal und ihr zur Herstellung und zum Betriebe von Eisenbahnen dienliches Material herzugeben. Noch viel

weitergehende Beschränkungen müssen sich die Eisenbahnen gefallen lassen, welche sich auf dem Kriegsschauplatze selbst oder in der Nähe desselben befinden. Der sogenannte Kriegsrayon der Eisenbahnen wird durch kaiserliche Verordnung bestimmt. Der Betrieb der Eisenbahnen wird daselbst dem Chef des Feldeisenbahnwesens unterstellt.

Andere Leistungen liegen einzelnen Individuen ob, so den Besitzern von Schiffen und Pferden. Erstere sind verpflichtet, dieselben zur Benutzung für Kriegszwecke der Militär- und Marineverwaltung auf Erfordern zur Verfügung zu stellen. Zur Beschaffung und Erhaltung des kriegsmässigen Pferdebedarfs der Armee sind alle Pferdebesitzer verpflichtet, ihre zum Kriegsdienst für tauglich erklärten Pferde, gegen Ersatz des vollen, von Sachverständigen unter Zugrundelegung der Friedenspreise endgültig festgestellten Werthes, an die Militärbehörde zu überlassen. Das Reichsgesetz hat den einzelnen Staaten die Befugniss übertragen, das Verfahren bei der Enteignung der Mobilmachungspferde zu ordnen. Die von den Regierungen erlassenen Reglements schliessen sich eng an das preussische Pferdeaushebungsreglement vom 12. Juni 1875 an (Militärgesetze B. I Heft III S. 166 ff.).

Gewisse Kategorien von Leistungen sind von der Vergütung aus Reichsmitteln ausgeschlossen; in Ansehung der übrigen ist eine Entschädigung in Form verzinslicher, nach Maassgabe der verfügbaren Mittel einzulösender Anerkenntnisse vorgesehen; Baarzahlung tritt nur ein für die Gestellung der Mobilmachungspferde, für die Hergabe von Schiffen und Fahrzeugen zur Verwendung bei Hafen- und Flusssperren, sowie, wenn ausnahmsweise Bewaffnungs- und Ausrüstungsgegenstände, Arzeneien und Verbandmittel requirirt werden müssen. Für die Geltendmachung aller aus Kriegsleistungen hergeleiteten Entschädigungs- und Vergütungsansprüche sind gewisse Präklusivfristen festgestellt. Soweit das Gesetz nicht besondere Anordnungen enthält, bestimmt der Bundesrath die Behörden, welche die vom Reiche zu gewährenden Vergütungen festzustellen haben. Die Festsetzung der Vergütung erfolgt auf Grund sachverständiger Schätzung. Bei der Auswahl der Sachverständigen haben die Vertretungen der Kreise oder derartiger Kommunalverbände mitzuwirken. Die Kosten fallen dem Reiche zur Last. Der Zeitpunkt, mit welchem der Friedenszustand für die gesammte bewaffnete Macht oder einzelne Abtheilungen derselben wieder eintreten und die Verpflichtung zu Leistungen nach Maassgabe des Gesetzes

vom 13. Juni 1873 aufhören soll, wird jedesmal durch kaiserliche Verordnung festgestellt und im Reichsgesetzblatte bekannt gemacht.

§ 356.

3) Beschränkungen des Grundeigenthums in der Umgebung von Festungen.

Die Vertheidigungsfähigkeit der Festungen fordert, dass die Benutzung des Grundeigenthums in der nächsten Umgebung derselben gewissen Beschränkungen unterworfen werde. Da das deutsche Reich eine Anzahl von Festungen besitzt und der Kaiser nach Artikel 65 der Reichsverfassung berechtigt ist, innerhalb des Bundesgebietes neue anzulegen (B. II S. 283), so erschien es als eine wichtige Aufgabe, diese Beschränkungen einheitlich durch ein Reichsgesetz zu regeln. Dies ist geschehen durch das Gesetz betr. die Beschränkungen des Grundeigenthums in der Umgebung von Festungen vom 21. December 1871 (Reichsgesetzblatt 1871 S. 495) nebst Instruktion über Handhabung dieses Gesetzes vom 4. Januar 1873, welches einheitlich für das ganze Reich mit Einschluss von Bayern und Württemberg die dauernden Beschränkungen regelt, welchen die Benutzung des Grundeigenthums in der nächsten Umgebung der bereits vorhandenen oder in Zukunft anzulegenden permanenten Befestigungen in Rücksicht auf deren Vertheidigungsfähigkeit unterliegt. Behufs Feststellung dieser Beschränkungen wird die nächste Umgebung der Festungen in sogenannte Rayons getheilt und je nach der Entfernung von der äussersten Vertheidigungslinie ab als erster, zweiter, dritter Rayon bezeichnet. Der erste Rayon umfasst bei allen Festungen das im Umkreise derselben von 600 Metern belegene Terrain. § 4. Der zweite Rayon begreift das Terrain zwischen der äussersten Grenze des ersten Rayons und einer von dieser im Abstand von 375 Metern gezogenen Linie. Der dritte Rayon umfasst bei allen Festungen das Terrain von der äussersten Grenze des zweiten Rayons bis zu einer Entfernung von 1275 Metern; die beiden ersten Rayons werden bei Neuanlagen von Befestigungen durch feste Marken (Rayonsteine) bezeichnet. Unmittelbar nach der Absteckung der Rayonlinie hat die Kommandantur einen Rayonplan und einen Rayonkataster aufzustellen, wogegen in bestimmter Frist Einwendungen erhoben werden können. Nach diesen drei Rayons finden gewisse Abstufungen in der Beschränkung des Grundbesitzes statt, indem die Strenge der Beschränkung vom ersten bis zum dritten Rayon stufenweise abnimmt. Zu jeder An-

legung, jeder Veränderung und Benutzung der Grundstücke, die nicht ohne Genehmigung der Kommandantur zulässig ist, muss vor dem Beginn der Ausführung diese Genehmigung nachgesucht werden. § 26. Gegen die Entscheidung der Kommandantur, wie gegen alle Anordnungen derselben, ist in Rayonangelegenheiten binnen einer vierwöchentlichen Präklusivfrist von der Zustellung ab der Rekurs zulässig. Die Entscheidung auf den Rekurs erfolgt endgültig durch die Reichsrayonkommission, eine durch den Kaiser zu berufende ständige Militärkommission, in welcher die Staaten, in deren Gebiete Festungen liegen, vertreten sind. Für die auf Grund dieses Gesetzes eintretenden Beschränkungen wird den Grundbesitzern volle Entschädigung seitens des Reiches gewährt. Die Gewährung von Entschädigungen für Beschränkungen, welche bereits vor Erlass dieses Gesetzes bestanden, hat das Reich nicht auf sich genommen. Die Entschädigung besteht im Ersatz derjenigen Verminderung des Werthes des Grundstückes, welcher für den Besitzer dadurch entsteht, dass das Grundstück fortan Beschränkungen in der Benutzung unterliegt, denen es bisher nicht unterworfen war. § 35. Die Entschädigung wird regelmässig in Rente gewährt; falls jedoch die Werthverminderung mindestens ein Drittel des bisherigen Werthes beträgt, nach der Wahl des Besitzers entweder in Kapital oder Rente. Wird eine Einigung zwischen der Kommandantur und den Grundbesitzern nicht erzielt, so bleibt, wenn die Entschädigungspflicht bestritten wird, den Besitzern des Grundstücks der Rechtsweg unbeuommen. Die Klage ist gegen den Reichsfiskus zu richten, welcher durch die Kommandantur vertreten wird, zuständig ist das Gericht, in dessen Bezirk das betreffende Grundstück belegen ist. Ist dagegen nur das Vorhandensein oder die Höhe des Schadens streitig, so erfolgt die Ermittelung der Entschädigung durch Sachverständige. In der Regel bestehen die Beschränkungen der Grundeigenthümer in Verboten, Veränderungen der Terrainoberfläche vorzunehmen.

Zu diesen Eigenthumsbeschränkungen, welche inhaltlich den Servituten in non faciendo gleichen, können auch Verpflichtungen zu positiven Handlungen hinzutreten. Wird nämlich die Armirung permanenter Befestigungen angeordnet, so sind die Besitzer der innerhalb der Rayons belegenen Grundstücke verpflichtet, der schriftlich oder öffentlich bekannt gemachten Aufforderung der Kommandantur zur Niederlegung von baulichen oder sonstigen Anlagen, Wegschaffung von Materialvorräthen, Beseitigung von Pflanzungen und

Einstellung des Gewerbebetriebes nachzukommen. Wird diesen Aufforderungen nicht in der gestellten Frist genügt, so können die Besitzer der betreffenden Grundstücke durch administrative Zwangsmaassregeln hierzu angehalten werden. § 43. Wird im Falle einer Armirung die Freilegung des Festungsrayons von der Kommandantur angeordnet, so veranlasst die letztere vor der Beseitigung der baulichen und sonstigen Anlagen, Pflanzungen und dergleichen eine Beschreibung und nähere Feststellung des Zustandes durch die Ortsobrigkeit zum Zwecke der Entschädigungsvermittelung. Diese erfolgt sobald als möglich, spätestens sofort nach Aufhebung des Armirungszustandes der Festung. Das Reich stellt Anerkenntnisse über die zu gewährende Entschädigung aus, welche bis zur Zahlung, vom ersten Tage des auf die stattgefundene Zerstörung oder Entziehung folgenden Monats mit 5 Proc. jährlich verzinst wird. Entschädigung wird nicht gewährt hinsichtlich derjenigen vor Eintritt der Geltung dieses Gesetzes vorhandenen Gebäude und Anlagen, welche, nach der bisherigen Gesetzgebung und in Folge besonderer Rechtstitel, die Besitzer auf Befehl der Kommandantur zu beseitigen verpflichtet waren, ebenso wenig hinsichtlich der Gebäude und Anlagen, welche nach Eintritt der Geltung dieses Gesetzes entweder im ersten oder im zweiten Rayon oder in einem Zwischenrayon einer neu angelegten Befestigung oder auf einem Terrain, welches in Folge des Neu- oder Verstärkungsbaues einer schon bestehenden Festung in einen strengeren Rayon fällt, nach erfolgter Absteckung der Rayonlinie errichtet worden sind. § 45.

Vierter Titel.

Die auswärtigen Angelegenheiten[1].

(Jus publicum externum.)

I. Geschichtliche Entwickelung.

§ 357.

1) Das ältere deutsche Reich[2].

Das deutsche Reich, als Staatenstaat, war unzweifelhaft ein völkerrechtliches Subjekt im europäischen Staatensysteme. Der Kaiser, als monarchisches Reichsoberhaupt, hatte zwar grundsätzlich die völkerrechtliche Vertretung anderen Staaten gegenüber; aber durch die spätere Reichsverfassung war er bei der Ausübung aller wichtigen völkerrechtlichen Befugnisse an die Mitwirkung und Zustimmung des Reichstages gebunden. Der Kaiser konnte für sich keine Art von Verträgen und Bündnissen eingehen, welche für das

---

[1] Inhaltlich fallen auswärtiges Staatsrecht und Völkerrecht vielfach zusammen. In beiden Lehren werden dieselben Gegenstände abgehandelt, Kriegs- und Friedensrecht, Verträge, Gesandtschaftsrecht u. s. w. Aber der Ausgangspunkt ist ein verschiedener. Das auswärtige Staatsrecht entwickelt die Grundsätze, welche ein bestimmter Staat in seinen Beziehungen zu anderen Staaten aufstellt und befolgt, das Völkerrecht setzt eine internationale Rechtsordnung voraus, welche über dem einzelnen Staate steht; es ist nicht nur ein ausserstaatliches, sondern auch ein überstaatliches Recht. Die wichtigsten Darstellungen des Völkerrechts der Gegenwart sind: Heffter, Das europäische Völkerrecht der Gegenwart. VII. Aufl. von Geffcken. Berlin 1881. Bluntschli, Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staaten als Rechtsbuch dargestellt. 3. Aufl. Nördlingen 1878. H. Wheaton, Eléments du droit international. 2 Vol. V. éd. Leipz. 1878. Charles Calvo, Le droit international. III. éd. 4 tom. Paris 1880. Phillimore, Commentaries upon international law. 2. ed. London 4 Bde 1871—1874, in der dritten Auflage von 1879 an. Travers Twiss, The law of nations. Oxford. 2. ed. 1875. 2 Bde. Kent, Commentaries on American law (1826) Vol. I, auch unter dem Titel: Kent, Comm. on international law revised by Abdy, Cambr. 1866 und 1878. Jetzt besonders Fr. v. Martens, Völkerrecht, deutsche Ausgabe von Carl Bergbohm. Berlin 1883, und A. v. Bulmerincq, Das Völkerrecht oder das internationale Recht. 1884. (Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts.) Ein neues Unternehmen ist das Handbuch des Völkerrechts von Fr. v. Holtzendorff, von welchem so eben der erste Band erschienen ist. 1885. Hier sind verschiedene Kräfte der Wissenschaft zu einer grossen gemeinsamen Leistung vereinigt. Einen bedeutsamen Anfang hat dieses Werk bereits mit der Einleitung des Herausgebers und der gelehrten Literaturgeschichte des Völkerrechtes von A. Rivier S. 393—523 gemacht.

[2] J. J. Moser's Deutsches auswärtiges Staatsrecht. Häberlin, Deutsches Staatsr. B. III. B. IX. Von den auswärtigen Hoheitsrechten. Leist, Staatsr. § 266.

Reich verbindlich sein sollten, sondern dazu gehörte die Einwilligung des Reichstages. Ebensowenig konnte der Kaiser auf eigene Hand einen Reichskrieg erklären; dasselbe galt von Friedensschlüssen, ohne Unterschied, »ob sie Präliminär- oder Hauptfriedensverträge waren« (Wahlkap. IV § 11). Die Reichsstände konnten ihre Mitwirkung zur Errichtung der Reichsfriedensschlüsse auf doppelte Art ausüben, entweder durch Ertheilung einer Vollmacht an den Kaiser, den Frieden im Namen des gesammten Reiches zu unterhandeln und abzuschliessen, oder durch eine verfassungsmässig ernannte Reichsdeputation. Diese musste sodann unmittelbar zu den Unterhandlungen der auswärtigen Mächte zugezogen werden, genoss mithin alle Rechte eines vertragschliessenden Hauptheils. Ausserdem war es den Reichsständen erlaubt, wegen ihrer besonderen Angelegenheiten eigene Gesandte, »Partikularabgeordnete«, zu schicken, welche bei den Verhandlungen unweigerlich zugelassen werden mussten. Mochte nun die Abschliessung des Reichsfriedens auf die eine oder die andere Weise geschehen, so musste derselbe schliesslich noch immer von Kaiser und Reich ratificirt werden (Leist a. a. O. § 256).

Dagegen standen den einzelnen Reichsständen weitgehende völkerrechtliche Befugnisse zu. Nach dem ewigen Landfrieden waren zwar alle Kriege deutscher Reichsstände unter einander verboten, dagegen gestattete ihnen der westfälische Frieden ausdrücklich, unter sich und mit auswärtigen Mächten Bündnisse einzugehen (jus foederum) zur Erhaltung ihrer Rechte und ihrer Sicherheit, nur durften sie nicht gegen Kaiser und Reich gerichtet sein; auch dadurch auf keine Weise ihre in den Reichsgesetzen bestimmten Verbindlichkeiten verletzt werden. Aus diesem Rechte, Defensiv- und Offensivallianeen zu schliessen, folgerte man das Kriegsrecht der Reichsstände gegen auswärtige Staaten, woraus sich wieder von selbst das Recht des selbständigen Friedensschlusses ergab. Bezeichnend ist, dass ausserdem den deutschen Reichsständen auch ausdrücklich das verhängnissvolle Recht eingeräumt wurde, mit auswärtigen Mächten Subsidientraktate einzugehen und ihnen Hülfstruppen zu stellen. (Eine scheinbare Rechtfertigung für den schmachvollen Menschenhandel deutscher Fürsten!) Auch das Gesandtschaftsrecht übten die Reichsstände aus. Grundsätzlich wurde bei der Ausübung des Kriegs-, Bündniss- und Vertragsrechts mit auswärtigen Staaten vorausgesetzt, »dass dadurch weder die Pflichten gegen Kaiser und Reich auf irgend eine Art verletzt würden,

noch für das gesammte Reich oder für einzelne Kreise, Reichsstände und andere Reichsangehörige Gefahr oder Schaden entstehe«. Da aber das Urtheil hierüber wesentlich dem Ermessen jedes einzelnen Reichsstandes anheimgegeben war, so hatte diese Klausel wenig praktische Bedeutung und jeder Reichsstand, besonders jeder mächtigere und grössere, liess sich in seiner auswärtigen Politik lediglich durch sein Partikularinteresse bestimmen. Von einer auswärtigen einheitlichen Reichspolitik war keine Rede mehr, wenn die Kaiser auch oft habsburgische Hauspolitik für eine solche ausgaben. Gerade an dem Punkte, wo eine Zusammenfassung aller Befugnisse in Einer Hand am meisten Noth thut, hatte die Reichsverfassung seit dem westfälischen Frieden ihre schwächste Seite, welche das Ausland wohl zu benutzen wusste. An dieser verwundbarsten Stelle seines Staatsrechtes erfolgte schliesslich der Todesstoss gegen die Existenz des deutschen Reiches, nachdem dasselbe schon seit Jahrhunderten der Tummelplatz aller Intriguen auswärtiger Mächte gewesen war.

§ 358.

Die Zeiten des deutschen Bundes 1815—1866.[1]

Bei dem Neubau einer deutschen Gesammtverfassung, welche man auf dem Wiener Kongresse versuchte, war man sich gerade dieser gefährlichsten Schwäche der älteren Reichsverfassung bewusst und in den ersten Entwürfen einer Bundesverfassung suchte man nach Mitteln und Wegen, um der Wiederkehr dieser Gefahren vorzubeugen. Aber gerade hier kam man mit den hochgeschraubten Ansprüchen der Partikularsouveränetät in schneidenden Widerspruch. Seidem die Form des blossen Staatenbundes für Deutschland entschieden war, mussten deren Konsequenzen auch auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten gezogen werden. Da die Souveränetät der Einzelstaaten die Grundlage des ganzen Bundesverhältnisses war, so blieben dieselben auch völkerrechtliche Subjekte mit allen Befugnissen solcher, soweit sie sich nicht durch die Bundesverträge selbst einer Beschränkung im Gebrauche derselben, mit Rücksicht auf die Gesammtverbindung, unterworfen hatten. Diese vertragsmässigen Beschränkungen sind besonders in Artikel XI der Bundesakte enthalten. Darnach behalten die Bun-

[1] Klüber, Oeffentl. Recht § 183 ff. Rudhardt, Das Recht des deutschen Bundes. S. 155 ff. Vor allem H. A. Zachariä, Aeussere Verhältnisse des deutschen Bundes. Band II. § 84 ff. S. 794 ff.

desglieder zwar das Recht, Bündnisse aller Art sowohl unter sich, wie mit auswärtigen Staaten zu schliessen, verpflichten sich jedoch, keine Verbindungen einzugehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesglieder gerichtet sind. Wie diese Bestimmung fast wörtlich die Regel des westfälischen Friedens wiederholt, so entspricht auch der zweite Satz dem älteren Reichsstaatsrechte, dass die Bundesglieder sich verbindlich gemacht haben, einander unter keinem Vorwand zu bekriegen, noch auch ihre Streitigkeiten mit Gewalt zu verfolgen, sondern sie bei der Bundesversammlung anzubringen, welche für deren Erledigung durch eine wohlgeordnete Austrägalinstanz zu sorgen hat. (Reichsrechtlicher Grundsatz des ewigen Landfriedens.) Auch die dritte Beschränkung, welche Artikel XI den Einzelstaaten hinsichtlich des Gebrauches ihrer äusseren Hoheitsrechte auferlegt, entspricht den Grundsätzen des Reichsstaatsrechtes vollständig, nämlich, dass bei einmal erklärtem Bundeskriege kein Mitglied einseitige Unterhandlungen mit dem Feinde eingehen, noch einseitig Waffenstillstand oder Frieden schliessen darf (Wiener Schlussakte Artikel 48). Das Bundesrecht entzog grundsätzlich zwar das Kriegsrecht den einzelnen Bundesstaaten nicht. Nur den verbündeten Staaten gegenüber ist es ausgeschlossen; aber die Wiener Schlussakte geht bei der Bestimmung über die Ausübung des Kriegsrechtes von der Ansicht aus, dass ein einzelnes Bundesglied, welches nicht zugleich ausserdeutsche europäische Macht ist, gar nicht in den Fall kommen kann, einen Krieg zu beginnen oder an einem Kriege theilzunehmen, welcher nicht zugleich Bundeskrieg ist. Da der Bund ein weitgehendes Interventionsrecht für sich in Anspruch nahm bei allen Streitigkeiten zwischen Bundesgliedern und auswärtigen Staaten, auch alle Bundesglieder sich verbindlich gemacht hatten, sowohl ganz Deutschland, als jeden einzelnen Bundesstaat gegen jeden Angriff in Schutz zu nehmen, und sich gegenseitig alle ihre zum Bundesgebiet gehörigen Besitzungen garantirt hatten, so konnte kein einzelner Bundesstaat von auswärtigen Staaten verletzt werden, ohne dass die Verletzung zugleich und in demselben Maasse die Gesammtheit der Bundesglieder traf.

Unzweifelhaft übten die einzelnen Bundesstaaten unter einander und im Verkehr mit auswärtigen Staaten unbeschränkt das aktive und passive Gesandtschaftsrecht aus.

Aber auch der Bund bestand, in seinen äusseren Verhältnissen, als eine in politischer Einheit verbundene Gesammtmacht, als

eine völkerrechtliche Persönlichkeit mit allen Prärogativen einer solchen im europäischen Staatensysteme. Der Bund hatte als Gesammtmacht das Recht, Krieg zu erklären, Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Staatsverträge einzugehen. Als Organ dieser Befugnisse galt die Bundesversammlung, deren Obliegenheiten in Betreff der auswärtigen Angelegenheiten in Artikel 50 der Wiener Schlussakte folgendermaassen bestimmt wurden: »1) Der Bundesversammlung als Organ der Gesammtheit des Bundes, liegt ob, für die Aufrechterhaltung friedlicher und freundschaftlicher Verhältnisse mit den auswärtigen Staaten Sorge zu tragen; 2) die von fremden Mächten bei dem Bunde beglaubigten Gesandten anzunehmen, und wenn es nöthig befunden werden sollte, im Namen des Bundes Gesandte an fremde Mächte abzuordnen; 3) in eintretenden Fällen Unterhandlungen für die Gesammtheit des Bundes zu führen und Verträge für denselben abzuschliessen; 4) auf Verlangen einzelner Bundesregierungen, für dieselben die Verwendung bei fremden Regierungen, und in gleicher Art auf Verlangen fremder Staaten, die Dazwischenkunft des Bundes bei einzelnen Bundesgliedern eintreten zu lassen.«

Der deutsche Bund hat bei ihm beglaubigte Gesandte empfangen, aber weder Gesandte noch Konsuln entsendet. Im Ganzen ist derselbe in Betreff auswärtiger Angelegenheiten nie über die Linie des älteren Reichsstaatsrechtes hinausgegangen. Auch ging der deutsche Bund, wie das deutsche Reich, wesentlich an dem Mangel einer einheitlichen auswärtigen Politik zu Grunde.

§ 359.

Gescheiterte Reformversuche.

Die traurigen Erfahrungen mehrerer Jahrhunderte hatten bei allen denkenden Patrioten die Ueberzeugung zur Reife gebracht, dass auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten eine einheitliche Leitung das dringendste Nationalbedürfniss sei, wenn das deutsche Volk die ihm entsprechende Machtstellung wiedererringen und auf die Dauer behaupten wolle. Die in dieser Richtung vollberechtigten Bestrebungen des Jahres 1848 fanden in dem Entwurfe einer Reichsverfassung vom 28. März 1849 ihren entsprechenden Ausdruck im Abschnitt II Artikel 1: »Die Reichsgewalt ausschliesslich übt dem Auslande gegenüber die völkerrechtliche Vertretung Deutschlands und der einzelnen deutschen Staaten aus. Die Reichs-

gewalt stellt die Reichsgesandten und die Konsuln an; sie führt den diplomatischen Verkehr, schliesst die Bündnisse und Verträge mit dem Auslande, namentlich auch die Handels- und Schiffahrtsverträge, sowie auch die Auslieferungsverträge ab; sie ordnet alle völkerrechtlichen Maassregeln an. Die einzelnen deutschen Regierungen haben nicht das Recht, ständige Gesandtschaften zu empfangen oder solche zu halten. Auch dürfen dieselben keine besonderen Konsuln halten. Die Konsuln fremder Staaten erhalten ihr Exequatur von der Reichsgewalt. Die einzelnen deutschen Regierungen sind befugt, Verträge mit anderen deutschen Staaten abzuschliessen. Ihre Befugniss zu Verträgen mit nichtdeutschen Regierungen beschränkt sich auf Gegenstände des Privatrechts, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei. Alle Verträge nicht rein privatrechtlichen Inhalts, welche eine deutsche Regierung mit einer anderen deutschen oder nichtdeutschen abschliesst, sind der Reichsgewalt zur Kenntnissnahme und, insofern das Reichsinteresse dabei betheiligt ist, zur Bestätigung vorzulegen. Der Reichsgewalt ausschliesslich steht das Recht des Krieges und Friedens zu.«

Organ der Reichsgewalt im völkerrechtlichen Verkehr ist der Kaiser; er übt die völkerrechtliche Vertretung des deutschen Reiches und der einzelnen deutschen Staaten aus; er stellt die Reichsgesandten und Konsuln an und führt den diplomatischen Verkehr; er erklärt Krieg und schliesst Frieden, auch schliesst er Bündnisse und Verträge mit auswärtigen Mächten ab und zwar unter Mitwirkung des Reichstages, soweit diese in der Verfassung vorbehalten ist. Diese Grundsätze sind im Wesentlichen in den Verfassungsentwurf des deutschen Reiches vom 26. Mai 1849 (das sogenannte Dreikönigsbündniss) übergegangen, nur mit einigen Milderungen zu Gunsten der Einzelstaaten, doch vereinigt sich auch hier die gesammte völkerrechtliche Vertretung im Reichsvorstande, d. h. in der Krone Preussen. Von diesen Entwürfen trat nichts ins Leben. Mit dem »reaktivirten« Bundestage kehrte der alte trostlose Zustand der Uneinigkeit und Zerfahrenheit wieder zurück. Aber jene Entwürfe waren deshalb nicht verloren, sie zeichneten den Gründern der norddeutschen Bundesverfassung den Weg vor, auf welchem eine einheitliche völkerrechtliche Vertretung der deutschen Nation zu erreichen und zu errichten sei. Gerade auf diesem Gebiete hat sich die norddeutsche Bundesverfassung an die wohldurchdachten Verfassungsentwürfe von 1849 aufs engste angeschlossen, wenn auch dabei das »fortiter in re, suaviter in modo« weislich beobachtet wurde.

§ 360.

II. Allgemeine Grundsätze der heutigen Reichsverfassung in Betreff der völkerrechtlichen Vertretung.

Auf zwei Gebieten der Staatsthätigkeit ist die einheitliche monarchische Ordnung, die Vereinigung aller Befugnisse in Einer Hand, vor allem Bedürfniss, auf dem Gebiete des Heerwesens und der völkerrechtlichen Vertretung. Diesem Bedürfniss hat die gegenwärtige Reichsverfassung möglichst Rechnung getragen. Wie der Kaiser oberster Kriegsherr des deutschen Reiches ist (B. II Titel III § 331 S. 264 ff.), so ist er auch dessen einziger völkerrechtlicher Vertreter anderen Staaten gegenüber. Während der Kaiser auf anderen Gebieten des Staatslebens die Reichsgewalt mit dem zweiten Organe, dem Bundesrathe, theilt, steht er, auf dem Gebiete der völkerrechtlichen Vertretung, ganz wie der konstitutionelle Monarch in einem einfachen Staate da, welcher wohl für einzelne Akte an die Zustimmung anderer Faktoren gebunden sein kann, aber doch der einzig legitimirte Vertreter seines Staates anderen Staaten gegenüber im völkerrechtlichen Verkehre bleibt. Dieser Grundsatz ist in Artikel 11 der Reichsverfassung ausgesprochen: »Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen«. Damit ist der Kaiser zum einzigen ausschliesslichen Organ der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches erklärt, ihm das sogenannte jus repraesentationis omnimodae beigelegt. Während in dem ersten Absatz des Artikel 11 das allgemeine Princip aufgestellt ist, werden in den beiden folgenden Sätzen Fälle aufgezählt, in welchen gewisse Akte bei der Ausübung dieser völkerrechtlichen Vertretungsbefugniss an die Mitwirkung und Zustimmung anderer Faktoren gebunden sind. Dies sind keineswegs Ausnahmen von der Regel des ersten Absatzes; die ausschliessliche völkerrechtliche Vertretungsbefugniss des Kaisers wird dadurch gar nicht berührt, sondern nur an die Zustimmung von Bundesrath und Reichstag gebunden. Diese Faktoren werden dadurch nicht zu Mitträgern der völkerrechtlichen Vertretungsbefugniss des Reiches, sondern der Wille des Kaisers muss nur die Zustimmung dieser Faktoren in sich aufnehmen, um sich als vollgültiger Reichswille darzustellen.

Während so der Kaiser das einzige unmittelbare Vertretungsorgan des Reiches im auswärtigen Verkehre ist, steht ihm als mittelbares, von ihm ernanntes und bevollmächtigtes Organ der Reichskanzler zur Seite. Der Artikel 17 der Reichsverfassung, welcher für alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers die Gegenzeichnung des Reichskanzlers verlangt, findet auch auf alle Akte der Staatsthätigkeit in auswärtigen Angelegenheiten volle Anwendung. Als Hülfsorgan des Reichskanzlers auf diesem Gebiete ist das auswärtige Amt des deutschen Reiches (B. II § 272 S. 102) bestellt, mit einem zahlreichen Personal von Beamten, welche theils an demselben im Inlande beschäftigt sind, theils der Vertretung des Reiches im Auslande dienen, wie Gesandte und Konsuln. Die ersteren unterliegen lediglich dem staatsrechtlichen Beamtenrechte des deutschen Reiches, für letztere gelten dem fremden Staate gegenüber, in dessen Gebiete sie ihre Amtsgeschäfte verrichten, die Regeln des Völkerrechtes. Neben dem Rechte der völkerrechtlichen Vertragsschliessung kommen besonders die Rechte dieser Beamten im Auslande vom Standpunkte des auswärtigen Staatsrechtes in Betracht. (Gesandtschafts- und Konsularrecht.)

III. Die Staatsverträge.[1]

§ 361.

1) Vertragsschliessung des Reiches.

Die Lehre von den Staatsverträgen gehört in das Völkerrecht, wo die Grundsätze über den Rechtsgrund, die Entstehung, die An-

[1] Darüber alle Lehrbücher des Völkerrechtes, besonders F. v. Martens, B. I. Kap. IV, und Bulmerincq, Abschn. III. S. 299 ff. Bluntschli a. a. O. §§ 402 bis 461. Heffter-Geffken §§ 81—99. Für das deutsche Reich: Laband, B. II. §§ 63—66. v. Rönne II. 2. §§ 123. 124. G. Meyer, §§ 189. 190. Zorn, Staatsr. B. II. B. XI. S. 418 ff. § 37. Unter den monographischen Arbeiten oben an steht E. Meier, Ueber den Abschluss von Staatsverträgen. Leipz. 1874. Hier ist als Anhang ein Gutachten von Gneist über die Auslegung des Artikel 48 der preussischen Verfassung abgedruckt. G. Jellineck, Die rechtliche Natur der Staatsverträge. Wien 1880. Zorn, Die deutschen Staatsverträge, Zeitschr. für die gesammte Staatswissensch. B. XXXVI S. 1 ff. Proebst, Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und dessen Einzelstaaten, Annalen des deutschen Reiches 1882. S. 421 ff. H. Tinsch, Das Recht der deutschen Einzelstaaten bezüglich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge mit besonderer Berücksichtigung der Stellung im Reiche. Erlangen 1882. G. Prestele, Die Lehre vom Abschlusse völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches. München 1882. J. Unger, Ueber die Gültigkeit von Staatsverträgen, Zeitschr. für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart. B. VI. S. 349 ff.

fechtung, die Aufhebung derselben eingehend erörtert werden. Wir verweisen auf diese Darstellungen und übergehen auch die in neuerer Zeit über die Natur der Staatsverträge aufgetauchten Streitfragen. Dagegen hat das positive Staatsrecht jedes Staates die Frage zu beantworten, wer zur Abschliessung völkerrechtlicher Verträge verfassungsmässig berufen ist. Es ist jetzt allgemein anerkannt, dass auf diese Frage nicht das Völkerrecht, sondern nur das Staatsrecht antworten kann.

Nach deutschem Reichsstaatsrecht ist der Kaiser allein vertragsschliessendes Organ für das Reich. In der Regel schliesst er Verträge rechtsgültig für sich allein ab, ohne der Zustimmung eines anderen Faktors zu bedürfen. Aber es giebt auch eine Kategorie von Verträgen, bei denen andere Organe mitzuwirken haben. Dahin gehören nach Artikel 11 Absatz 3 alle Verträge mit fremden Staaten, »welche sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören«. Die Bezugnahme auf Artikel 4 ist aber unzutreffend und unlogisch. Artikel 4 hat sich nicht zur Aufgabe gestellt, die Grenze zwischen Gesetz und Verordnung, sondern zwischen der Zuständigkeit der Reichsgewalt und der Staatsgewalt der Einzelstaaten abzustecken, was hier gar nicht in Betracht kommt. Bei Ermangelung einer ausdrücklichen anwendbaren Vorschrift der Reichsverfassung muss daher eine durchschlagende Unterscheidung in der juristischen Natur der Sache gefunden werden. Dieselbe folgt aus einer richtigen Erfassung der konstitutionellen Staatsordnung. Es liegt auf der Hand, dass jeder nur irgend denkbare Inhalt des Staatswillens in die Form eines völkerrechtlichen Vertrages gekleidet werden kann. Wäre nun der zur völkerrechtlichen Vertragsschliessung legitimirte Staatsherrscher befugt, alle Staatsverträge ohne Zustimmung der anderen bei der Gesetzgebung betheiligten Organe rechtsgültig abzuschliessen, so wäre er im Stande, alle konstitutionellen Rechte der übrigen Organe wirkungslos zu machen, wenn er nur für die Verwirklichung seines einseitigen Wollens die Form des völkerrechtlichen Vertrages wählte. Daher haben die neuen Verfassungen einen Schutz in gewissen Rechtssätzen gesucht, welche die Befugnisse der anderen Faktoren gegen die etwa beabsichtigte Willkür des Staatsoberhauptes schützen sollen. Als Vorbild der neueren Verfassungen erscheint Artikel 68 der belgischen Verfassung, welcher diejenigen Verträge: »qui pourraient grever l'état ou lier individuellement des Belges;« der Zustimmung der Kammern unterwirft. An diesen Artikel schliesst

sich die preussische Verfassung Artikel 48 an: »(Völkerrechtliche Verträge) bedürfen der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden«,[1] welcher wieder für die Auffassnng der deutschen Reichsverfassung maassgebend gewesen ist. Ueberall, wo für einen Satz seinem Inhalte nach der Weg der Gesetzgebung vorgeschrieben ist, muss derselbe auch innegehalten werden, mag ein solcher Satz auch in die Form eines Staatsvertrages eingekleidet sein. Wo daher die Bestimmung eines Staatsvertrages einen die Bürger verbindenden Rechtssatz aufstellen, ein bestehendes Gesetz abändern oder aufheben will, ebenso wenn zur Ausführung eines Staatsvertrages besondere Geldmittel im Budget auszuwerfen sind, müssen die gesetzgebenden Faktoren ihre Zustimmung ertheilen; sonst würden ihre verfassungsmässigen Fundamentalrechte, ihre Zustimmung bei allen Akten der Gesetzgebung, ebenso wie ihr Budgetrecht, leichthin umgangen werden können. Dies ist auch Rechtens im deutschen Reiche, welches in dieser Beziehung mit dem Staatsrecht aller konstitutionell monarchischen Staaten auf gleicher Linie steht. Leitender Grundgedanke ist, dass durch Verträge mit fremden Staaten das innere Verfassungsrecht nicht verfassungswidrig alterirt werden kann. Wenn daher durch einen Staatsvertrag nicht bloss ein einfaches Gesetz geändert werden soll, sondern ein Satz der Reichsverfassung, so muss die Form der Gesetzgebung beobachtet werden, welche für Verfassungsänderungen nach Artikel 78 Absatz 1 vorgeschrieben ist; handelt es sich aber um Aufhebung eines Sonderrechtes, so muss auch die Zustimmung des betheiligten Einzelstaates nach Artikel 78 Absatz 2 hinzutreten. Wo dagegen die blosse Form der Verordnung ausreicht, um den Inhalt eines Staatsvertrages ins Werk zu setzen, ist der Kaiser an die Zustimmung eines anderen Organes nicht gebunden, sondern kann auf dem Verordnungswege die nöthigen Anordnungen treffen. Das sonst dem Bundesrathe nach Artikel 7[2] zukommende allgemeine Verordnungsrecht fällt hinweg, da dem Kaiser nach Artikel 11 Absatz 1 grundsätzlich die gesammte völkerrechtliche Vertretung überlassen ist. Während auf dem Gebiete der Gesetzgebung jedem einzelnen Bundesstaate das Recht

---

[1] Vergl. mein preussisches Staatsr. B. II. § 271. S. 825. Ausführung von Gneist in dem oben erwähnten Gutachten.

zusteht, Gesetzesvorschläge im Bundesrathe zu machen, kann die Initiative zur Eingehung eines Staatsvertrages nur vom Kaiser ausgehen, wenn auch eine mittelbare Anregung von Seiten der Einzelstaaten nicht ausgeschlossen ist. Die Verhandlungen, welche dem Vertragsabschlusse mit fremden Staaten vorausgehen, führt der Kaiser allein durch seine Bevollmächtigten; er braucht von dem Verlaufe derselben dem Bundesrathe keine Mittheilung zu machen, da gerade in diesem Stadium oft von der strengsten Geheimhaltung der günstige Erfolg der Verhandlungen abhängig sein kann.

Völkerrechtliche Verträge sind nach der Ansicht aller neueren Völkerrechtsschriftsteller noch nicht perfekt durch die Unterzeichnung der Bevollmächtigten, sondern werden es erst durch die Ratifikation der Staatsoberhäupter und deren Auswechselung. Die Ratifikation ist der vollgültige völkerrechtliche Vertragsabschluss.[1]

Bei allen völkerrechtlichen Verträgen, wo Bundesrath und Reichstag ihre Zustimmung zu ertheilen haben, ist es allein korrekt, wenn der betreffende Staatsvertrag vor der Ratifikation zur verfassungsmässigen Zustimmung dem Bundesrathe und dem Reichstage vorgelegt wird (dem Bundesrathe gegenüber ist es sogar ausdrückliche Verfassungsvorschrift). Auch bei denjenigen Staatsverträgen, zu deren Gültigkeit die Zustimmung von Bundesrath und Reichstag erforderlich ist, sind diese nicht Mitkontrahenten; der einzige völkerrechtlich legitimirte Kontrahent ist auch hier der Kaiser, aber er bedarf der Zustimmung der beiden obengenannten Körperschaften, als einer unerlässlichen Bedingung der Rechtsgültigkeit eines Vertrages. Sollte daher der Kaiser einen Vertrag dieser Art früher ratificirt haben, ehe er die nothwendige Zustimmung erlangt hat,

[1] Bulmerincq a. a. O. S. 303 sagt: »Zwar finden Vertragshandlungen nur statt, nachdem die dazu ermächtigten Personen sich von ihrer gegenseitigen Berechtigung zu derselben durch Austausch ihrer Vollmachten überzeugt haben, und wird der von ihnen vereinbarte Vertrag durch sie auch unterzeichnet, indessen muss der Vollmachtgeber des souveränen Staates, in dessen Auftrag der Bevollmächtigte handelt, ausdrücklich seine Zustimmung zum Inhalt des abgeschlossenen Vertrags geben und diese Kundgebung geschieht durch die Ratifikation«. F. v. Martens a. a. O. S. 397: »Zur Geltung der internationalen Verträge ist unbedingt die Bestätigung oder Ratifikation erforderlich. Darunter versteht man die formelle Acceptation des vom Bevollmächtigten vereinbarten Vertrags durch die souveräne Staatsgewalt. Die Autoritäten des Völkerrechtes stimmen alle darin überein, dass die Ratifikation zur verbindlichen Kraft und Gültigkeit eines Traktates nothwendig sei«. Dort sind auch die völkerrechtlichen Autoritäten aufgezählt. Vergl. Bulmerincq in v. Holtzendorff's Rechtslex. B. III. S. 255 s. v. Ratifikation.

und diese ihm nachträglich versagt werden, so ist ein solcher Vertrag nach allen Seiten hin unverbindlich, weil ihm eine wesentliche Bedingung zu seiner rechtsgültigen Entstehung fehlt. Es ist nicht möglich, die völkerrechtliche Verbindlichkeit eines solchen Vertrages zu behaupten, die staatsrechtliche Durchführbarkeit aber zu verneinen, indem, wie Unger treffend bemerkt, »die Gültigkeit sich nicht spalten lässt, ein Vertrag nicht nach aussen gültig, nach innen ungültig sein kann«. Formell vertritt der Kaiser allerdings das Reich allein und kann für dasselbe allein bindende Willenserklärungen abgeben, materiell setzt sich aber bei allen oben genannten Verträgen der Reichswille erst aus dem zusammentreffenden Willen des Kaisers, des Bundesrathes und des Reichstages zusammen. Erst aus der Uebereinstimmung dieser drei Willensfaktoren kann ein solcher Vertrag rechtsgültig zu Stande kommen; versagt einer dieser Faktoren seine Zustimmung, so bleibt es bei einem blossen Vertragsentwurfe. Diese Auffassung ist nicht allein juristisch folgerichtig, sie beseitigt auch alle praktischen Schwierigkeiten, welche bei der entgegengesetzten Auffassung entstehen können, die trotz der staatsrechtlichen Undurchführbarkeit die völkerrechtliche Verbindlichkeit eines Vertrages annimmt. Korrekter Weise soll nie ratificirt werden, bis alle verfassungsmässigen Vorbedingungen erfüllt sind. Sollte aber dennoch ratificirt sein und nachträglich die Genehmigung des Reichstages versagtwerden, so ist nach der richtigen Ansicht kein Vertrag, sondern nur ein Vertragsentwurf zu Stande gekommen. Der auswärtige Staat hat aber dann kein Recht, sich über Vertragsbruch zu beklagen, denn er musste die Verfassung des Staates, mit dessen Oberhaupt er sich in Vertragshandlungen einliess, soweit kennen, um zu wissen, inwieweit sich dasselbe allein, inwieweit es sich nur mit Zustimmung anderer Faktoren verbindlich machen konnte. Hat er die Befugniss seines Mitkontrahenten in dieser Beziehung nicht hinlänglich geprüft, so hat er es sich selbst zuzuschreiben, wenn der Vertrag in Ermangelung verfassungsmässiger Voraussetzungen nicht perfekt geworden, sondern blosser Entwurf geblieben ist.[1]

[1] Auf diese Streitfrage bin ich in meinem preussischen Staatsr. B. II. S. 825. § 271 eingegangen und halte meine dort entwickelte Ansicht fest. Es ist ein bleibendes Verdienst Ernst Meier's in seinem gründlichen Werk über »den Abschluss von Staatsverträgen« 1874, den richtigen juristischen Standpunkt festgestellt zu haben, der unseren deutschen Verfassungen allein entspricht. Ihm haben sich viele neuere Schriftsteller angeschlossen, so Proebst a. a. O. S. 323, so Prestele a. a. O. S. 80, so auch v. Sarwey, Württemb. Staatsr. B. II. S. 92 ff.;

In Bezug auf das schliessliche Resultat hat die Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages die gleiche Bedeutung, durch ihre Ertheilung wird der Vertrag rechtsgültig, durch die Versagung bleibt er blosser Vertragsentwurf. Materiell ist daher die Zustimmung von Seiten dieser beiden Körperschaften gleichwerthig (E. Meier a. a. O. S. 291), formell findet aber eine Verschiedenheit statt, welche durch die Verschiedenheit der Ausdrücke in Artikel 11 angedeutet wird, indem die Mitwirkung des Bundesrathes als »Zustimmung zum Abschlusse der Verträge«, »die Genehmigung des Reichstages zu ihrer Gültigkeit« verlangt wird. Damit ist die Nothwendigkeit der vorherigen Zustimmung in Bezug auf den Bundesrath in der Reichsverfassung ausdrücklich ausgesprochen, während dies hinsichtlich des Reichstages nicht der Fall ist.

Der regelmässige Gang der Vertragsschliessung ist darnach folgender: Der Kaiser ergreift durch den Reichskanzler die Initiative und eröffnet die Verhandlungen mit einem auswärtigen Staate durch die Gesandten oder besonders ernannte Bevollmächtigte, denen zu diesem Zwecke Instruktionen ertheilt werden. Ist eine Uebereinstimmung zwischen den Staatsregierungen erzielt, so unterzeichnen die Bevollmächtigten den Vertragsentwurf. Dieser wird vom Kaiser durch den Reichskanzler dem Bundesrathe zur Ertheilung der Zustimmung vorgelegt; wird diese versagt, so ist der Entwurf sogleich im Keime erstickt, wird sie ertheilt, so geht der Verfassungsentwurf an den Reichstag; ertheilt auch dieser seine Genehmigung, so wird derselbe dem Kaiser zur Ratifikation vorgelegt. Ratificirt der Kaiser, was auch jetzt noch in seinem Ermessen steht, und hat die Auswechselung der Ratifikationen stattgefunden, so ist der Vertrag völkerrechtlich perfekt und bindet das deutsche Reich, ebenso wie den fremden Staat. Dagegen müssen Staatsverträge, um für die Unterthanen verbindlich zu sein, ordnungsmässig publicirt sein, da die Unterthanen nur verpflichtet sind, ordentlich verkündigten staatlichen Vorschriften zu gehorchen. Es wäre korrekt, wenn jedem Vertrage ein besonderes Einführungsgesetz oder eine besondere Einführungsverordnung hinzugefügt würde, welche den Gesetzesbefehl an die Unterthanen enthielte. Man begnügt sich aber im deutschen Reiche regelmässig mit der einfachen Bekannt-

vor allem bedeutsam ist die Ausführung von Unger a. a. O. Andere Autoritäten sind dagegen auch heutzutage noch der entgegengesetzten Ansicht, so Laband, Staatsr. B. II. § 64. S. 163. Gneist a. a. O. G. Meyer, Staatsr. § 189.

machung des Vertrages im Gesetzesblatt, worin man sich an die preussische Praxis angeschlossen hat (E. Meier a. a. O. S. 327 ff.).

Artikel 11 der Reichsverfassung behandelt Friedensverträge offenbar anders, wie die übrigen völkerrechtlichen Verträge, worin er sich ebenfalls ganz an Artikel 48 der preussischen Verfassung anschliesst, indem auch hier Friedensschluss und Vertragsschluss als verschiedene völkerrechtliche Funktionen des Staatsoberhauptes aufgefasst werden. Die Friedensschlüsse werden »anderen Verträgen« als etwas Besonderes gegenübergestellt. Dies ist auch in der eigenthümlichen Natur der Friedensschlüsse begründet, welche gewöhnlich unter dem Zwange unabweisbarer äusserer Umstände zu Stande kommen. Friedensschlüsse an sich bedürfen der Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages nicht; ihr Abschluss gehört zur ausschliesslichen Prärogative des Kaisers. Freilich wird auch bei ihnen meistens eine Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren einzutreten haben, wenn durch dieselben Abänderungen der Verfassung oder sonstigen Gesetzgebung, Gebietsabtretungen oder finanzielle Belastungen herbeigeführt werden. Aber eine Vorlage des ganzen Friedensvertrages ist ebenso wenig nothwendig, als eine Vorlage vor dem Abschlusse. Bundesrath und Reichstag müssen sich damit begnügen, wenn ihnen nachträglich nur diejenigen Punkte des Friedensschlusses zur Genehmigung vorgelegt werden, welche aus den oben erwähnten Gründen die Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren erheischen (E. Meier a. a. O. S. 305 ff. A. A. Laband § 65 S. 190).

§ 362.

2) Vertragsschliessung der deutschen Einzelstaaten.[1]

Die Verfassungen anderer Bundesstaaten beschränken regelmässig die Vertragsfreiheit der Einzelstaaten ausdrücklich. In der Verfassung der Vereinigten Staaten heisst es: »No state shall enter into any treat, alliance and confederation«. Es ist dort den Einzelstaaten grundsätzlich verboten, Staatsverträge irgendwelcher Art mit auswärtigen Staaten abzuschliessen, selbst wenn der Gegenstand an und für sich in die einzelstaatliche Kompetenz fällt, nur in dem Falle wird eine Abweichung von der Strenge des Princips zuge-

[1] Vergl. besonders mein preussisches Staatsr. B. II. § 271. S. 825 ff. Der preussische Staat als Einzelstaat steht in Betreff der Vertragsschliessung nicht besser, aber auch nicht schlechter als das kleinste Bundesglied.

lassen, wo es sich um privatrechtliche Verhältnisse oder um Angelegenheiten von bloss lokaler Bedeutung handelt, und unter der Voraussetzung, dass der Kongress solchen Vereinbarungen ausdrücklich zustimmt.[1] In ähnlicher Weise spricht die schweizerische Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 Artikel 8 das Recht, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit auswärtigen Staaten einzugehen, ausschliesslich dem Bunde zu und räumt ausnahmsweise in Artikel 9 den einzelnen Kantonen die Befugniss ein, Verträge über Gegenstände der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit auswärtigen Staaten abzuschliessen. Solche Verträge dürfen aber nichts dem Bunde und dem Rechte anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthalten. (v. Orelli, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft S. 83, Marquardsen IV I 3). Die Verfassung des deutschen Reiches hat in Artikel 11 die völkerrechtliche Vertretung des Reiches in seiner Gesammtheit geregelt. Ueber die Verhältnisse der Einzelstaaten zum Auslande, insbesondere über die Frage, ob und inwieweit dieselben zum Abschlusse von Staatsverträgen mit fremden Staaten befugt sind, sagt dieselbe nichts. Nach dem allgemein anerkannten Grundsatze, dass den Einzelstaaten alle Rechte verblieben sind, welche ihnen nicht durch die Reichsverfassung und spätere Reichsgesetze entzogen sind, ist es unzweifelhaft, dass ihnen auch das Recht, Verträge untereinander, sowie mit auswärtigen Staaten zu schliessen, belassen ist, soweit es nicht mit der Reichsverfassung in Widerspruch tritt. Es fragt sich nur, innerhalb welcher Grenzen dieses Recht ausgeübt werden kann. Entscheidend ist auch hier die Vertheilung der Staatsfunktionen zwischen Reich und Einzelstaaten. Das Vertragsrecht der Einzelstaaten reicht soweit wie ihre Zuständigkeit. Es ist dabei gleichgültig, ob irgend ein Gegenstand auf dem Wege der Gesetzgebung oder durch einen Staatsvertrag geregelt werden soll. Auf allen Gebieten, wo das Reich die Gesetzgebung ausschliesslich an sich genommen hat, ist es daher auch unzulässig,

---

[2] So sagt auch der neueste deutsche Darsteller des nordamerikanischen Staatsrechtes H. v. Holst (bei Marquardsen IV. I. 3. S. 89): »Verträge und Bündnisse zu schliessen und in Verbindungen »confederation« einzutreten, ist den Staaten absolut verboten (Abschnitt I. Sekt. 10. § 1), Abmachungen und Vereinbarungen irgend welcher Art mit einer auswärtigen Macht dürfen sie nur unter Zustimmung des Kongresses treffen. Die Abmachungen und Vereinbarungen unterscheiden sich darin von den Verträgen und Bündnissen, dass diese einen mehr bleibenden Charakter tragen, während jene nur einen augenblicklichen Zweck haben und durch die Erfüllung ihre Erledigung finden«.

dass die Einzelstaaten in der Form von Staatsverträgen Bestimmungen treffen. Es giebt Gebiete, wo das Vertragsrecht dem Reiche allein zusteht, mit vollständigem Ausschlusse der Einzelstaaten. Da den Einzelstaaten jede Verfügung über ihre Wehrkraft zu Kriegszwecken entzogen ist, so dürfen sie auch solche Verträge nicht schliessen, welche eventuell zur Anwendung von Waffengewalt und zu kriegerischen Verwickelungen führen könnten. Daher darf kein Staat Bündnisse eingehen, welche die Abwehr von Angriffen oder die Durchsetzung von Ansprüchen mit Waffengewalt zum Gegenstand haben. Da mit einem Worte die ganze grosse auswärtige Politik Reichssache ist, so wäre jeder auf dieselbe bezügliche Vertrag eines Einzelstaates ein Eingriff in die Befugnisse der Reichsgewalt und des Kaisers. Da auch kein Einzelstaat bestimmen kann, ob er während eines ausgebrochenen Krieges neutral bleiben wird oder nicht, so liegen auch Verträge über Bewahrung der Neutralität, auf Erhaltung und Herstellung des Friedens gegen Dritte ausserhalb der Kompetenz der Einzelstaaten. Auch das einst von den Reichsständen so gemissbrauchte Recht, deutschen, wie fremden Mächten gegen Subsidiengelder Hülfstruppen zu stellen, steht den deutschen Einzelstaaten nicht mehr zu. Ferner gehören zur ausschliesslichen Vertragszuständigkeit des Reiches alle Angelegenheiten, welche sich auf die Verfassung des Reiches, die Organisation der Reichsbehörden, die Verwaltung des Reiches und der Reichsanstalten beziehen, ebenso jede Veränderung des Bundesgebietes, jede Bestimmung über die Kriegsmarine, über die Vertretung des Reiches im Auslande. Auch auf den Gebieten, wo den Einzelstaaten eine mehr oder minder weitgehende Selbstverwaltung unter den Bestimmungen der Reichsgesetze belassen ist, dürfen sie wenigstens mit auswärtigen Staaten keine Verträge schliessen, so in Betreff des Militärwesens, des Zollwesens, des Post- und Telegraphenwesens (Ausnahmen zu Gunsten Bayerns und Württembergs B. II S. 194), hinsichtlich des Handelsverkehrs, der Schiffahrt und der Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels, der deutschen Schiffahrt und Flagge zur See. Handels- und Schiffahrtsverträge können nur vom Reiche, nie mehr von den Einzelstaaten geschlossen werden (A. A. Pröbst a. a. O. S. 252). Auf anderen Gebieten konkurriren die Befugnisse des Reiches mit denen der Einzelstaaten in der Weise, dass das Reichsrecht dem Landesrecht vorgeht. Dies gilt gleichmässig von dem Wege der Gesetzgebung, wie von der vertragsmässigen Regelung solcher Gegenstände. So-

weit Verträge der Einzelstaaten mit Reichsgesetzen oder Staatsverträgen des Reiches in Widerspruch stehen, sind sie von vornherein nichtig; sie können aber auch nachträglich ungültig werden, sobald später ein Reichsgesetz oder ein Staatsvertrag des Reiches ins Leben tritt, welcher abweichende Bestimmungen enthält.

Die Verfassungen der deutschen Einzelstaaten sind insoweit abgeändert, als sie den Regierungen derselben weitergehende Befugnisse in Betreff des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge einräumen, als sie nach den Grundsätzen des Reichsstaatsrechtes haben können; sie sind dagegen soweit in Kraft geblieben, als sie darüber Bestimmungen enthalten, wer zur Vertragsschliessung in den Einzelstaaten legitimirt ist. Dies ist in sämmtlichen deutsch-monarchischen Staaten der Landesherr. Nur bei gewissen Verträgen wird die Mitwirkung und Zustimmung der Volksvertretung verlangt, wie dies auch da als selbstverständlich betrachtet werden muss, wo ein Staatsvertrag in den Bereich der Gesetzgebung eingreift oder eine budgetmässige Geldbewilligung nöthig macht. In den republikanischen Verfassungen der drei freien Städte ist die Leitung der Verhandlungen mit anderen Staaten und die Feststellung der Vertragsentwürfe dem Senate übertragen, zum Abschlusse der Verträge wird aber die Zustimmung der Bürgerschaft erfordert.

IV. Das Gesandtschaftsrecht.[1]

§ 363.

1) Das Gesandtschaftsrecht des deutschen Reiches.

Dem Kaiser, als dem ausschliesslichen völkerrechtlichen Vertreter des Reiches, steht auch das aktive und passive Gesandtschaftsrecht zu, und zwar ausschliesslich, ohne jede Theilnahme des Bundesrathes. Durch seine Verordnung findet die Organisation der

[1] Heffter-Geffcken, Das Europäische Völkerrecht § 199 ff. S. 416 ff. Bulmerincq a. a. O. S. 311 ff. Von den Organen des völkerrechtlichen Verkehrs. Bluntschli, Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staaten S. 131 ff. Miruss, Das europäische Gesandtschaftsrecht. 2 Bde. Leipzig 1847. Charles de Martens, Guide diplomatique, neu herausgegeben von Geffcken unter dem Titel: Précis des droits et des fonctions des agens diplomatiques et consulaires. 2 Bde. Leipz. 1866. L. Alt, Handbuch des europäischen Gesandtschaftsrechts. Berlin 1870. Für das deutsche Reich: Laband, II, § 70. v. Rönne, I, § 44. II, 2, § 122. G. Meyer, Staatsr. §§ 188—190. Zorn, Staatsr. B. II. S. 438 ff. § 38. Derselbe, Das deutsche Gesandtschafts-, Konsular- und Seerecht. Annalen des deutschen Reiches 1882. S. 81 ff. 409 ff.

Reichsgesandtschaften im Auslande statt; seine einzige Beschränkung liegt in dem Budgetrecht des Bundesrathes und Reichstages, indem die Positionen für die einzelnen Gesandtschaften in den Staatshaushaltsetat aufgenommen werden müssen. Die deutschen Gesandten zerfallen nach dem allgemeinen völkerrechtlichen Herkommen in vier Klassen: Botschafter, ausserordentliche Gesandte und bevollmächtigte Minister, Ministerresidenten und Geschäftsträger. Dem an der Spitze einer Mission stehenden Gesandten ist regelmässig ein Hülfspersonal beigegeben. Die Gesandten aller Klassen erhalten eine kaiserliche Bestallung, ebenso die Legationsräthe im inneren und äusseren Dienste, die anderen Gesandtschaftsbeamten erhalten ihre Anstellungsurkunden vom Reichskanzler oder vom auswärtigen Amte. Die Reichsgesandtschaften haben in erster Linie die Rechte und Interessen des Reiches im Auslande zu vertreten, wo keine Landesgesandtschaften bestehen, auch die Sonderinteressen des Einzelstaates, seines Fürsten und seiner Angehörigen; in ersterer Beziehung ist ihre Vertretungsbefugniss eine ausschliessliche, in zweiter eine subsidiäre. Die wichtigsten Funktionen der deutschen Gesandten im Auslande sind: a) die Führung von Verhandlungen mit der Staatsregierung, bei welcher sie beglaubigt sind; b) sie haben an ihre Vorgesetzten, den Reichskanzler oder das auswärtige Amt Bericht zu erstatten über alle wichtigen Vorgänge in dem Staate, bei welchem sie beglaubigt sind; c) sie haben den im Gebiete des fremden Staates befindlichen Reichsangehörigen Rath und Auskunft, Schutz und Beistand zu gewähren. Dagegen haben sie in der Regel keine eigentlich obrigkeitlichen Befugnisse, da die Reichsgewalt im Auslande keine Hoheitsrechte auszuüben hat und daher auch solche nicht ihren Beamten übertragen kann. Einzelne Ausnahmen von dieser Regel macht das Völkerrecht. So haben die Gesandten in dem Gebiete der hohen Pforte und in einzelnen aussereuropäischen Staaten wirkliche Gerichtsbarkeit, überall aber das Recht des sogenannten ersten Angriffs bei Verbrechen solcher Personen, welche zum gesandtschaftlichen Personal gehören und deshalb exterritorial sind. Auch ist den deutschen Gesandten die Befugniss beigelegt, gewisse rechtsbegründende Akte und Beurkundungen für Reichsangehörige vorzunehmen, dieselben äussern ihre rechtlichen Wirkungen für das Reichsgebiet, in dem fremden Staate, wo sie vorgenommen werden, nur soweit, als die Ausübung solcher Befugnisse von diesem zugestanden ist, also kraft einer ausdrücklichen Koncession. Dahin gehören die sogenannte

Legalisation von Urkunden ihrer Staatsangehörigen im Auslande, die Vornahme von Zustellungen in Civilprocesssachen, die Ertheilung von Pässen. Die Befugniss zur Vornahme von Eheschliessungen, sowie zur Beurkundung von Geburten, Heirathen und Sterbefällen steht nur denjenigen diplomatischen Vertretern zu, welchen sie durch ausdrückliche Ermächtigung des Reichskanzlers beigelegt worden ist. Letztere wird nie der betreffenden Behörde, sondern nur der Person des diplomatischen Vertreters beigelegt.

Der gesandtschaftliche Dienst ist nur wenig durch das Gesetz, ausführlich aber durch die meist geheimen Instruktionen der vorgesetzten Behörden geregelt; derselbe ist streng centralisirt, der Verkehr der inländischen Behörden mit den Gesandten und umgekehrt muss durch Vermittelung des auswärtigen Amtes erfolgen. Für die Ordnung des gesandtschaftlichen Dienstes ist das ältere preussische Recht beibehalten, welches noch wesentlich auf der Verordnung vom 27. Oktober 1810 über die Veränderung aller Staatsbehörden in der preussischen Monarchie beruht. Darnach ist mehr, als bei allen anderen Dienstzweigen, die Leitung dem Staatsoberhaupte, also dem Kaiser vorbehalten. Der Gehorsam der diplomatischen Beamten ist nicht bloss durch disciplinarische, sondern auch durch strafrechtliche Vorschriften möglichst sicher gestellt; § 353ª des Reichsstrafgesetzbuchs bestimmt: »Ein Beamter im Dienste des auswärtigen Amtes des deutschen Reiches, welcher die Amtsverschwiegenheit dadurch verletzt, dass er ihm amtlich anvertraute oder zugängliche Schriftstücke oder eine ihm von seinem Vorgesetzten ertheilte Anweisung oder deren Inhalt Anderen widerrechtlich mittheilt, wird, sofern nicht nach anderen Bestimmungen eine schwerere Strafe verwirkt ist, mit Gefängniss oder mit Geldstrafe bis zu fünftausend Mark bestraft. Gleiche Strafe trifft einen mit einer auswärtigen Mission betrauten oder bei einer solchen beschäftigten Beamten, welcher den ihm durch seinen Vorgesetzten amtlich ertheilten Anweisungen vorsätzlich zuwiderhandelt, oder welcher in der Absicht, seinen Vorgesetzten in dessen amtlichen Handlungen irre zu leiten, demselben erdichtete oder entstellte Thatsachen berichtet.«

Die an das deutsche Reich abgesandten Vertreter der drei ersten Rangklassen überreichen ihre Beglaubigungsschreiben regelmässig dem Kaiser in feierlicher Audienz, die der vierten Klasse dem Reichskanzler oder dem auswärtigen Amte. Mit der Ueberreichung des Beglaubigungsschreibens beginnt die amtliche Thätigkeit der Gesandten, während die persönlichen Privilegien schon

mit dem Eintritt in das Gebiet des deutschen Reiches beginnen. Die beim Reiche beglaubigten Gesandten erfreuen sich im *ganzen* Reichsgebiete aller Vorrechte, welche das Völkerrecht den Gesandten beilegt, vor allem eines erhöhten Rechtsschutzes gegen Beleidigungen, indem § 104 des Reichsstrafgesetzbuches bestimmt: »Wer sich gegen einen bei dem Reiche, einem bundesfürstlichen Hofe oder bei dem Senate einer der freien Hansestädte beglaubigten Gesandten oder Geschäftstrager einer Beleidigung schuldig macht, wird mit Gefängniss bis zu einem Jahre oder mit Festungshaft von gleicher Dauer bestraft.« Auch geniessen sie nach einem allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatze der *Exterritorialität* im *ganzen* Reiche. Diese besteht in der Befreiung von der Gerichtsbarkeit der deutschen Gerichte, sowohl in peinlicher wie bürgerlicher Beziehung, und in der Exemtion von gewissen Abgaben und Lasten finanzieller Art. Die Familienglieder, sowie das Geschäftspersonal des fremden Gesandten sind in gleicher Weise von der deutschen Gerichtsbarkeit befreit, das Dienstpersonal nur soweit, als es sich nicht um deutsche Unterthanen handelt. Die Gesandten und ihr Personal sind frei von den Leistungen für Militärzwecke in Friedenszeiten, sowohl von der Quartier- als der Naturalleistungspflicht. Was für die fremden Gesandten über die Zollgrenze des Reiches eingeführt wird, erfährt die zollamtliche Behandlung, wie alle übrigen Gegenstände, jedoch wird dem beim Reiche beglaubigten Gesandten der Betrag der entrichteten Zölle zurückgegeben.

Die fremden Gesandten eingeräumte Exterritorialität bedeutet aber nicht, dass sie ausserhalb der gesetzlichen Rechtsordnung des Staates stehen, in dessen Gebiet sie sich räumlich befinden, sondern nur, *dass letzterer auf jeden Gerichtszwang gegen sie verzichtet hat*; dagegen können Klagen gegen sie bei den Gerichten des Absendestaates erhoben werden, wie die Klagen gegen die vom deutschen Reiche abgeschickten Gesandten ebenfalls bei den Gerichten ihrer Heimath angebracht werden müssen.

§ 364.

2) Das Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten.

Da die heutige Reichsverfassung nicht, wie die oben erwähnten Entwürfe von 1849, den Einzelstaaten das Gesandtschaftsrecht entzieht, so muss dasselbe nach allgemeinen Grundsätzen als fortbe-

stehend betrachtet werden und ist ausserdem später sogar ausdrücklich anerkannt worden. Die Einzelstaaten haben nicht nur das Recht, ihre bestehenden Gesandtschaften beizubehalten, sondern sie können unzweifelhaft auch neue errichten.

Den Landesgesandtschaften liegt die Vertretung der Sonderinteressen des Einzelstaates ob, seines Fürsten und seiner Staatsangehörigen. In diesem beschränkten Kreise üben sie ähnliche Funktionen wie die Reichsgesandtschaften aus; dagegen dürfen sie sich ohne besonderen Auftrag nie in die Reichsangelegenheiten mischen, sondern haben sich lediglich auf die speziellen Angelegenheiten des betreffenden Einzelstaates zu beschränken. Ueberhaupt ist die Reichsgewalt befugt, das Gesandtschaftswesen der Einzelstaaten in der Richtung zu überwachen, dass dasselbe der auswärtigen Politik des Reiches nicht hindernd in den Weg tritt, sich derselben vielmehr in allen eigentlichen politischen Fragen konformirt (Mein preuss. Staatsr. B. II S. 833. R. v. Mohl, Staatsr. S. 306 und 321). Zwischen der Reichsgewalt, als solcher, und den Einzelstaaten besteht kein Gesandtschaftsrecht, da es sich hier nicht um völkerrechtliche Gleichberechtigung, sondern um staatsrechtliche Unterordnung handelt. Deshalb können auch die Mitglieder des Bundesrathes, obgleich sie sich gewisser Privilegien diplomatischer Personen erfreuen, nicht als völkerrechtliche Vertreter ihrer Staaten gelten, da sie vielmehr berufen sind, ein staatsrechtliches Organ des Reiches bilden zu helfen (B. II S. 51); sie können aber zugleich als Gesandte beim Königlich Preussischen Hofe beglaubigt sein für die Beziehungen ihres Staates, welche ausserhalb der Zuständigkeit des Reiches liegen, also noch einen völkerrechtlichen Charakter haben. Hier erscheinen sie als wirkliche diplomatische Vertreter ihres Einzelstaates und nehmen je nach der Klasse, der sie angehören, ihren diplomatischen Rang ein, während die blossen Vertreter im Bundesrathe einen solchen nicht haben.

Auf dem Schlussprotokolle des Versailler Vertrages vom 23. November 1870 VII beruht die Bestimmung, dass die bayerischen Gesandten im Verhinderungsfalle zur Vertretung der Reichsgesandten berufen sind. Es bedarf dabei jedoch immer noch eines besonderen Auftrages des Kaisers. Dafür, dass Bayern seine Gesandten, im Verhinderungsfalle der Reichsgesandten, dem Kaiser zur Verfügung stellt und dass da, wo Bayern eigene Gesandte hat, die Vertretung der bayerischen Angelegenheiten dem Reichsgesandten nicht obliegt, wird Bayern eine finanzielle Vergütung gewährt. Die deutschen

Einzelstaaten haben ebenso auch das passive Gesandtschaftsrecht, doch können die den bei ihnen beglaubigten Gesandten eingeräumten Vorrechte sich auch nur auf das eigene Gebiet des betreffenden Einzelstaates erstrecken. Sind diese Gesandten nicht auch zugleich beim Reiche mit beglaubigt, so können sie vor allem die Exterritorialität nur im Gebiete des Einzelstaates beanspruchen, welcher sie angenommen hat. Mehrfach kommt es allerdings vor, dass die Gesandten der Einzelstaaten zugleich beim Reiche beglaubigt sind, bisweilen in einer verschiedenen Rangklasse beim Reiche und bei den Einzelstaaten, wodurch manche Ceremonialfragen aufgeworfen werden können.[1] Die den Gesandten der Einzelstaaten von diesen gewährte Rückvergütung von Zöllen findet nicht wie bei den Reichsgesandten auf Kosten der Reichskasse, sondern auf Rechnung des Einzelstaates statt. (Delbrück, Artikel 40 S. 63.)

V. Das Konsularrecht.[2]

§ 365.

1) Von den Konsuln im Allgemeinen.

Abgesehen von einigen verwandten Einrichtungen des klassischen Alterthums fällt die Entstehung des Konsulatwesens in das Mittelalter. Bei der Entwickelung des Handels in den südeuropäischen Ländern, Italien, Spanien, Frankreich, machte sich zunächst das Bedürfniss nach eigenen Handelsgerichten geltend, welche seit dem X. Jahrhundert als Konsulargerichte erscheinen.

---

[1] Vergl. H. Schulze: Aus der Praxis des Staats- und Privatrechts. 1876. N. VII. S. 265 ff. Eine völkerrechtliche Ceremonialfrage aus der Gegenwart.

[2] Alle systematischen Darstellungen des Völkerrechts behandeln, gewöhnlich in Verbindung mit dem Gesandtschaftsrecht, auch das Konsularrecht, so Heffter-Geffcken, Europ. Völkerrecht. 7. Aufl. 1881. S. 474. Martens-Geffcken, Guide diplom. T. I (1866) p. 231 ss. Phillimore, comm. 2 ed. 1871. II. p. 272 ss. Calvo I, p. 497—560. Bluntschli §§ 244—275. Bulmerincq, Völkerrecht § 74 ff. S. 320 ff. L. Neumann, Handbuch des Konsulatwesens. Wien 1854. H. B. Oppenheim, Praktisches Lehrbuch der Konsulate aller Länder. Erlangen 1854. Für das deutsche Reich: Laband II, § 71. v. Rönne II, 1. 224 ff. G. Meyer §§ 80. 137. 190. Derselbe, Verwaltungsrecht B. II, § 187 ff. S. 11 ff. B. W. König, Handbuch des deutschen Konsulatwesens. II. Aufl. Berlin 1878. Derselbe, Artikel über das Konsulatwesen in v. Holtzendorff's Rechtslex. II, S. 529 ff., dort auch E. Meier, s. v. Konsularverträge S. 537. Eine monographische Darstellung des deutschen Konsularrechtes giebt Zorn, Das Konsularrecht, in Hirth's Annalen 1882. S. 408—483. Die sämmtlichen einschlagenden Reichsgesetze und Verträge sind zweckmässig zusammengestellt von Zorn, Die Konsulargesetzgebung des deutschen Reiches. Textausgabe mit Anmerkungen und Sachregister. Berlin und Leipzig 1884.

Bei der schutzlosen Stellung der Fremden im Mittelalter konnte der Handel im Auslande nur dadurch die nothwendige Sicherheit erhalten, dass man an den wichtigsten See- und Handelsplätzen des Auslandes Niederlassungen mit korporativen Rechten errichten durfte und eine eigene Gerichtsbarkeit für seine Nationalen gewann. Zur Zeit der Kreuzzüge gelang es den grossen italienischen Republiken, Venedig, Genua, Pisa, Amalfi, solche Privilegien im Orient eingeräumt zu erhalten. So wurden die Konsuln aus heimischen Handelsrichtern in den Hafenplätzen der Levante Richter in allen Handels-, Civil- und Strafsachen für ihre Nationalen. Allmählich erweiterte sich der Wirkungskreis der Konsuln, sie blieben nicht bloss die Richter ihrer Landsleute, sondern wurden zugleich als Vertreter der Regierungen ihrer Staaten oder Städte anerkannt. Besonders organisch ausgebildet und grossartig entwickelt war das Konsulatwesen der Venetianer und Genuesen in den Staaten der Kreuzfahrer, in dem byzantinischen Kaiserreiche, unter den Tartaren auf der Krimm. Auch nach dem Untergange des griechischen Reiches suchte man durch Verträge mit den muselmännischen Herrschern, sogenannte Kapitulationen, sich solche eigene, durch Konsuln gepflegte Gerichtsbarkeit zu erhalten. Aehnliche Einrichtungen wurden dann auch auf die anderen See- und Handelsplätze der damaligen Verkehrswelt übertragen, besonders auf die der Nord- und Ostsee; so hatten daselbst die Hansestädte ihre selbständigen genossenschaftlichen Faktoreien und die Gerichtsbarkeit ihrer Aldermänner in denselben. Diese bildeten, ebenso wie die Niederlassungen in der Levante, gewissermaassen exterritoriale Bezirke. Mit der Ausbildung der modernen Staatsgewalt musste aber eine so weit um sich greifende fremde Gerichtsbarkeit ebenso unverträglich erscheinen, wie die exterritoriale Unabhängigkeit der fremden Handelsetablissements. So wurde etwa seit dem XVI. Jahrhundert die Gerichtsbarkeit der Konsuln in den christlich europäischen Staaten ebenso beseitigt, wie die korporative Geschlossenheit der fremden Faktoreien. Da in dieser Zeit auch die ständigen Gesandtschaften aufkamen, welche ihren Staat und dessen Herrscher, als solchen, im Auslande vertreten, so verloren die Konsuln die vornehmsten Befugnisse ihrer früheren Zuständigkeit und wurden immer mehr blosse Agenten für einzelne Handelsplätze, welche sich der Interessen ihrer Nationalen im Auslande anzunehmen, besonders den Kaufleuten und Schiffern ihrer Nation Beistand zu leisten haben. In dieser Weise hatte sich das Institut im vorigen Jahrhundert festge-

stellt. Bei der ganzen Richtung des vorigen Jahrhunderts wurde demselben nur eine geringe Pflege zu Theil. Neben dem Glanze der vornehmen diplomatischen Welt mit ihrem ausgebildeten Ceremonialwesen trat das bescheidene bürgerlich-kaufmännische Konsulat ganz in den Hintergrund. Das ältere deutsche Reich sandte keine Konsuln ab, wohl aber gab es österreichische, preussische, hanseatische Konsuln von ziemlich untergeordneter Bedeutung. Zu Zeiten des deutschen Bundes wurde das Konsulatwesen zur Karrikatur, indem selbst die kleinsten deutschen Staaten innerhalb und ausserhalb Deutschlands Konsuln anstellten, während der Bund, als solcher, weder Konsuln absandte, noch empfing. Erst die Verfassung des norddeutschen Bundes, jetzt des deutschen Reiches hat das deutsche Konsularwesen einheitlich geordnet (Artikel 4[7] und Artikel 56). Ueberhaupt hat seit dem Anfange dieses Jahrhunderts das Konsulatwesen grosse Fortschritte gemacht und wird immer mehr in seiner vollen Bedeutung für den internationalen Verkehr anerkannt. In der Gesetzgebung und den Verträgen der Staaten spricht sich immer mehr ein internationales Rechtsbewusstsein aller civilisirten Völker aus. Bei manchen Abweichungen im Einzelnen bilden sich über das Konsulatwesen gleichartige Grundsätze des Völkerrechtes in den christlich europäischen Staaten mit Einschluss Amerikas aus, während die fremdartige Kulturwelt des Orients auch hier ihre Eigenthümlichkeit behauptet.

Die Konsuln sind Staatsbeamte, welche die Interessen ihres Staates und seiner Angehörigen, besonders in merkantiler Beziehung, im Auslande zu wahren haben. Darin gleichen sie den Gesandten. Die völkerrechtliche Theorie unterscheidet sie aber von diesen durch eine bei allen Schriftstellern fast gleichlautend wiederkehrende Formel: »Die Gesandten sind Organe des internationalen Staatenverkehrs, die Konsuln Organe des internationalen Privatverkehrs.« Diese Formel entspricht aber nicht mehr der modernen Entwickelung des Konsulatwesens, wie Zorn a. a. O. treffend ausgeführt hat. Es ist nicht richtig, wenn man unterscheidet, dass die Gesandten die Interessen des Staates, die Konsuln nur die Individualinteressen im Auslande zu vertreten hätten. Alle neueren Gesetze und Verträge verpflichten die Konsuln, auch die Rechte und Interessen ihres Staates in dem ihnen angewiesenen Amtsbezirke zu vertreten, während die Gesandten sich auch der einzelnen Staatsangehörigen anzunehmen haben. Allerdings waren früher die Konsuln wesentlich nur für Handelsinteressen berufen, sie konnten

deshalb in der That wohl als Handelskonsuln bezeichnet werden. Nach den neueren Gesetzen und Verträgen ist auch dieser Unterschied weggefallen. Wenn sie auch noch in erster Linie mit Handel, Schiffahrt und Verkehr zu thun haben, so haben sie sich doch auch aller anderen nicht handel- und schiffahrttreibenden Staatsangehörigen anzunehmen und mannigfach andere Geschäfte auch politischer Art zu besorgen. Auch werden einzelne Konsulate zugleich mit diplomatischen Geschäften betraut, während ebenso häufig die Konsulatsgeschäfte mit einer Gesandtschaft verbunden werden. In Betreff der Aufgaben und Verrichtungen lässt sich daher eine scharfe Scheidung zwischen Konsuln und diplomatischen Vertretern nicht mehr ziehen. Jene oben erwähnte Formel bezeichnet höchstens ein Mehr oder Weniger, ein Vorherrschen dieser oder jener Thätigkeit. Immer mehr geht unsere Entwickelung dahin, die diplomatische Vertretung und das Konsulatwesen zu einem einheitlichen Organismus zu verschmelzen, wie dies bereits in Frankreich geschehen ist. Gegenwärtig unterscheiden sich bereits Gesandte und Konsuln weniger durch die Natur ihrer amtlichen Verrichtungen, als durch ihre Rangstellung und das Maass ihrer persönlichen Vorrechte. Deshalb werden nur erstere als diplomatische Vertreter ihres Staates, als Glieder des »corps diplomatique« angesehen, während die Konsuln an den sogenannten diplomatischen Privilegien gar nicht oder nur in sehr untergeordneter Weise theilnehmen.

§ 366.

2) Das Konsularrecht des deutschen Reiches.

Nach Artikel 4[7] unterliegt der Beaufsichtigung des Reiches und der Gesetzgebung desselben: »Die Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Reiche ausgestattet wird.« Artikel 56 Absatz 1 der Reichsverfassung bestimmt dann weiter: »Das gesammte Konsulatwesen des deutschen Reiches steht unter der Aufsicht des Kaisers, welcher die Konsuln, nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrathes für Handel und Verkehr anstellt.« Der zweite Absatz lautet: »In dem Amtsbezirke der deutschen Konsuln dürfen neue Landeskonsulate nicht errichtet werden. Die deutschen Konsuln üben für die in ihrem Bezirke nicht vertretenen Bundesstaaten die Funktionen eines Landeskonsuls aus. Die sämmtlichen bestehenden Landeskonsulate werden aufgehoben, sobald die Organisation der deutschen Konsulate dergestalt vollendet ist, dass die Vertretung der Einzelinteressen aller Bundesstaaten als durch

die deutschen Konsulate gesichert von dem Bundesrathe anerkannt wird.« Dieser zweite Absatz des Artikel 56 hat seine praktische Bedeutung verloren, denn die Organisation der deutschen Konsulate ist längst in dem oben bezeichneten Sinne als vollendet anerkannt. Demnach giebt es im Auslande nur deutsche Reichskonsuln, keine Landeskonsuln; dagegen haben sich die Einzelstaaten das ziemlich bedeutungslose Recht bewahrt, bei den übrigen Mitgliedern des deutschen Reiches Konsuln zu beglaubigen, eine Befugniss, von welcher auch jetzt noch verschiedene deutsche Staaten Gebrauch machen, wie der neueste gothaische Kalender nachweist.

Während das Gesandtschaftsrecht des deutschen Reiches nicht kodificirt ist, hat sich die Reichsgesetzgebung sehr eingehend mit dem Konsulatwesen beschäftigt. Die wichtigsten Gesetze und Verordnungen sind folgende: das Gesetz vom 8. November 1867 betreffend die Organisation der Bundeskonsulate, sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundeskonsuln (Bundesgesetzblatt S. 137), dazu die allgemeine Dienstinstruktion vom 6. Juni 1871 sammt Nachtrag vom 22. Februar 1873; ferner das Gesetz betreffend die Konsulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879 (Reichsgesetzblatt S. 197) nebst Specialinstruktion des Reichskanzlers vom 10. September 1879; Gesetz vom 1. Juli 1872 betreffend die Gebühren und Kosten bei den Konsulaten des deutschen Reiches (Reichsgesetzblatt S. 245). Auf die Konsuln bezieht sich ferner das Gesetz vom 4. Mai 1876 über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschliessung von Deutschen im Auslande (Reichsgesetzblatt S. 599); zahlreiche einzelne die Konsuln betreffende Bestimmungen finden sich in anderen Gesetzen, so in dem Gesetze betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsangehörigen vom 21. Mai 1873, in der Civilprocessordnung vom 30. Januar 1877, in dem Gesetze über das Passwesen vom 12. Oktober 1867, in der Seemannsordnung vom 27. December 1872 u. s. w. Dazu kommen die Staatsverträge des deutschen Reiches mit auswärtigen Staaten über das Konsulatwesen, so mit Italien vom 7. Februar 1872, mit den Niederlanden für die niederländischen Kolonien vom 11. Januar 1872, mit Russland vom 8. December 1874, mit Spanien vom 12. Januar 1872, mit den Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 11. December 1871. Ausserdem finden sich Bestimmungen über das Konsulatwesen in vielen Handels- und Schiffahrtsverträgen. Da diese Staatsverträge in Gesetzesform verkündigt sind, so gehen sie, als specielle Gesetze, den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen vor.

Die Organisation des Konsulatwesens innerhalb der gesetzlichen Vorschriften ist lediglich Sache des Kaisers, wobei er nur in finanzieller Beziehung durch das Budgetrecht des Bundesrathes und des Reichstages gebunden ist. Es giebt drei Klassen von Konsuln: Generalkonsuln, Konsuln und Vicekonsuln, von denen die blossen Konsularagenten zu unterscheiden sind, welche ihren Auftrag lediglich von einem Konsul empfangen haben und unter dessen Aufsicht und Verantwortlichkeit gewisse konsularische Geschäfte untergeordneter Art besorgen dürfen.

Das Konsularrecht des deutschen Reiches kennt sowohl Berufskonsuln, als auch Wahlkonsuln, sogenanntes gemischtes System. Die Berufskonsuln sind Beamte, welche eine gewisse vorgeschriebene Berufsbildung erhalten und nachgewiesen haben, aus dem Konsulardienst ihren Lebensberuf machen und an den Ort ihrer Bestimmung geschickt werden, darum consules missi; während die Wahlkonsuln aus anderen, an dem betreffenden Orte wohnenden Personen, besonders Kaufleuten, gewählt werden, darum consules electi, und mit ihren konsularischen Verrichtungen andere Geschäfte privater Art verbinden können. Die Rechtsverhältnisse dieser beiden Arten von Konsuln sind allerdings mannigfach verschieden bestimmt, darin aber stehen sich beide Arten gleich, dass beide vom Reiche ernannte Beamte sind, welche staatliche Funktionen auszuüben haben.

Die Ernennung aller Generalkonsuln, Konsuln und Vicekonsuln erfolgt durch den Kaiser, nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrathes für Handel und Verkehr;[1] sie erhalten ein vom Kaiser vollzogenes Anstellungspatent. Darin liegt der staatsrechtliche Titel für ihre amtlichen Funktionen. Da aber der Konsul seine Verrichtungen in einem fremden Staatsgebiete auszuüben hat, so ist, als Korrelat der Ernennung durch die eigene Staatsgewalt, die Genehmigung desjenigen Staates nöthig, in dessen Gebiet der Konsul amtlich thätig werden soll. Diese wird unter dem Namen: Exequatur, Placet, ertheilt. (Bulmerincq in v. Holtzendorff's Rechtslex. B. I S. 756 s. v. Exequatur). Erst durch das Zusammentreffen des Anstellungspatentes der eigenen Staatsgewalt mit

[1] In dem bayerischen Schlussprotokoll vom 23. Nov. 1870, XII. Abs. 2 wurde übrigens »die Zusicherung gegeben, dass Bundeskonsuln an auswärtigen Orten auch dann aufgestellt werden sollen, wenn es nur das Interesse eines einzelnen Bundesstaates als wünschenswerth erscheinen lässt, dass dieses geschehe.«



den Exequatur des fremden Staates wird die eigenthümliche völkerrechtliche Stellung des Konsuls im Auslande begründet.

Die Abgrenzung der Amtsbezirke der Konsuln erfolgt regelmässig durch Verordnung des Reichskanzlers, nur bei denjenigen Konsulaten, welche mit Gerichtsbarkeit verbunden sind, muss die Vernehmung des Bundesrathes vorausgehen. Mehrere Konsulatsbezirke können zu einem Generalkonsulatsbezirke vereinigt sein.

§ 367.

3) Amtsrechte und Pflichten der deutschen Konsuln im Auslande.

Als obersten allgemeinen Grundsatz für die Thätigkeit der deutschen Konsuln stellt das Organisationsgesetz vom 8. November 1867 folgendes Princip an die Spitze: »Die Konsuln sind berufen, das Interesse des Bundes, namentlich in Bezug auf Handel, Verkehr und Schiffahrt thunlichst zu schützen und zu fördern, die Beobachtung der Staatsverträge zu überwachen und den Angehörigen der Bundesstaaten, sowie anderer befreundeter Staaten (sogenannten Schutzgenossen) in ihren Angelegenheiten Schutz und Beistand zu gewähren.« Während das Gesetz als Richtschnur für die positive Thätigkeit der Konsuln feststellt: »Sie müssen nach den Bundesgesetzen und den ihnen ertheilten Instruktionen sich richten«, erkennt es zugleich die negative Schranke ihres Wirkens an: »sie müssen die durch die Gesetze und Gewohnheiten ihres Amtsbezirkes gebotenen Schranken einhalten«. Die ihnen nach dem Organisationsgesetze und anderen Gesetzen obliegenden speciellen Verpflichtungen sind folgende:

1) Jeder Konsul hat über die in seinem Amtsbezirke wohnenden und bei ihm angemeldeten Reichsangehörigen eine Matrikel zu führen, jedoch findet ein Zwang zur Meldung nicht statt. Nur sind mit der Unterlassung gewisse Rechtsnachtheile verbunden. § 12. (B. I S. 353).

2) Die Konsuln fungiren da, wo ihnen ein besonderer Auftrag vom Reichskanzler dazu ertheilt ist, als Civilstandsbeamte für die in ihrem Amtsbezirke lebenden Reichsangehörigen. Als solche haben sie theils Eheschliessungen vorzunehmen, theils Personenstandsregister zu führen. § 13. (Gesetz vom 4. Mai 1870. v. Sicherer, Personenstand und Eheschliessung S. 495 ff.).

3) Die Konsuln sind befugt zur Legalisation derjenigen Urkun-

den, welche in ihrem Amtsbezirke ausgestellt oder beglaubigt werden. § 14.

4) Die Konsuln sind befugt, schriftliche Zeugnisse über ihre amtlichen Handlungen und die bei Ausübung ihres Amtes wahrgenommenen Thatsachen unter ihrem Siegel und ihrer Unterschrift, mit der Beweiskraft öffentlicher Urkunden auszustellen. § 15.

5) Den Konsuln steht innerhalb ihres Amtsbezirkes in Ansehung der Rechtsgeschäfte, welche Reichsangehörige errichten, insbesondere auch derjenigen, welche dieselben mit Fremden schliessen, das Recht der Notare zu. § 16.

6) Zur Abhörung von Zeugen und Abnahme von Eiden sind nur diejenigen Konsuln befugt, welche dazu vom Reichskanzler besonders ermächtigt sind, doch pflegen hier die Landesgesetze meistens Beschränkungen zu enthalten. § 20.

7) Die Konsuln haben sich der in ihrem Amtsbezirke befindlichen Verlassenschaften Reichsangehöriger anzunehmen, wenn ein amtliches Einschreiten wegen Abwesenheit der nächsten Erben oder aus ähnlichen Gründen geboten erscheint.

8) Die Konsuln haben innerhalb ihres Amtsbezirkes an die dort sich aufhaltenden Personen, auf Ersuchen der Behörden eines Bundesstaates, Zustellungen jeder Art zu bewirken. § 19. Reichscivilprocessordnung §§ 182. 185.

9) Sie haben den in ihrem Amtsbezirke sich aufhaltenden Reichsangehörigen Pässe auszustellen, auch Pässe zu visiren. § 25.

10) Hülfsbedürftigen Personen haben sie die Mittel zur Milderung augenblicklicher Noth oder zur Rückkehr in die Heimath nach Maassgabe der ihnen ertheilten Instruktion zu gewähren. § 26.

11) Sie haben den Schiffen der Kriegsmarine, sowie deren Besatzung Beistand und Unterstützung zu gewähren, dafür haben sie aber auch zum Schutz der von ihnen dienstlich vertretenen Interessen den Beistand der Befehlshaber der Kriegsschiffe in Anspruch zu nehmen. (Kaiserliche Ordre vom 28. September 1872 betr. das Verhalten der Kommandanten deutscher Kriegsschiffe im Auslande).

12) Weitgehende Befugnisse haben sie auch in Betreff der nationalen Handelsmarine; sie bilden für die Schiffe derselben im Hafen ihrer Residenz die Musterungsbehörde, sie haben über diese Schiffe als Seeamt im Auslande die Polizeigewalt auszuüben, sie haben bei der Landesbehörde die nöthigen Schritte zu thun, um desertirte Mannschaften wieder einzubringen, sie können an Stelle eines verstorbe-



nen, erkrankten oder sonst zur Führung eines Schiffes untauglich gewordenen Schiffers, auf Antrag der Betheiligten, einen anderen Schiffer einsetzen, sie sind befugt die Verklarungen aufzunehmen und bei Unfällen, von welchen die Schiffe betroffen werden, die erforderlichen Bergungs- und Rettungsmaassregeln einzuleiten und zu überwachen, sowie im Falle der grossen Havarie, auf Antrag des Schiffsführers die sogenannten Dispache aufzunehmen.

13) Bei Rechtsstreitigkeiten der Reichsangehörigen unter sich und mit Fremden sind die Konsuln berufen, nicht allein auf Antrag der Parteien den Abschluss von Vergleichen zu vermitteln, sondern auch das Schiedsrichteramt zu übernehmen, wenn sie in der durch die Ortsgesetze vorgeschriebenen Form von den Parteien zu Schiedsrichtern ernannt werden.

Eine eigentliche Gerichtsbarkeit haben die Konsuln in den christlich europäischen Staaten, wozu auch die Staaten Amerikas zu rechnen sind, nirgends, dagegen besteht, auf Grundlage besonderer Verträge oder rechtsgültigen Herkommens, eine wirkliche Konsulargerichtsbarkeit fort in dem Gebiete der hohen Pforte, deren Vasallenstaaten und einzelnen ostasiatischen Reichen. Dieses ausnahmsweise Verhältniss bedarf einer besonderen Besprechung.

§ 368.

4) Die Konsulargerichtsbarkeit im Auslande.[1]

Diese Gerichtsbarkeit geht bis in die Zeiten des frühesten Mittelalters zurück, wo bereits die italienischen Handelsrepubliken sich im Orient »dans les échelles du Levant« eine solche erworben hatten, welche auch nach Untergang des griechischen Reiches durch die sogenannten Kapitulationen mit der hohen Pforte behauptet wurde. (Vergl. hierüber besonders F. Martens a. a. O.). Auch in neuerer Zeit war es für die im Gebiete des ottomanischen Reiches handeltreibenden Nationen, bei der bekannten Parteilichkeit und Unzuverlässigkeit der türkischen Gerichte, Bedürfniss, eigene Richter

---

[1] Das Hauptwerk hierüber ist: F. Martens, Das Konsularwesen und die Konsularjurisdiktion im Orient. Mit Ergänzungen des Autors und übersetzt von H. Skerst. Berlin 1874. Dasselbe ist auch für die Geschichte des Konsulatwesens im Mittelalter, besonders der italienischen Handelsrepubliken, sehr lehrreich. Die Gerichtsbarkeit der deutschen Konsuln im Auslande wird am eingehendsten besprochen von Zorn in den Annalen (1882) S. 462. 483. Brauer, Die deutche Justizgesetzgebung in ihrer Anwendung auf die amtliche Thätigkeit der Konsuln. 1879.

für ihre Nationalen zu haben. Darum wurden den mittelalterigen Kapitulationen der italienischen Handelsrepubliken die späteren Verträge der Grossmächte mit der Pforte nachgebildet, von denen besonders der 1535 mit Frankreich abgeschlossene epochemachend wurde. (F. Martens a. a. O. S. 187 fl.) Auf Grundlage desselben wurden ähnliche Verträge abgeschlossen von Oesterreich in dem Passarowitzer Frieden von 1718, von Preussen 1761, von dem deutschen Zollverein 1862. In Anschluss an diese Verträge bildete sich im türkischen Reiche ein allgemeines Gewohnheitsrecht dahin aus, »dass die Konsuln christlicher Mächte im Gebiete der Pforte Civil- und Kriminalgerichtsbarkeit über ihre Nationalen auszuüben, auch bei Streitigkeiten zwischen ihren Landsleuten und anderen Fremden Recht zu sprechen haben«. (König a. a. O.). Auch das deutsche Reich übt eine solche Konsulargerichtsbarkeit im ganzen ottomanischen Reiche und dessen Nebenländern aus. Gleicher Weise steht ihm eine solche in anderen nichtchristlichen Ländern, Marokko, Persien, Siam, China, Japan, Samoainseln, kraft Herkommens oder besonderer Verträge zu. Eine Beschränkung der Konsulargerichtsbarkeit hat in Egypten auch für das deutsche Reich in neuerer Zeit stattgefunden [1] (durch Reichsgesetz vom 30. März 1874, Reichsgesetzblatt S. 23, zunächst auf fünf Jahre, definitiv durch Reichsgesetz vom 5. Juni 1880, Reichsgesetzblatt S. 145, und Kaiserliche Verordnung vom 23. December 1880, Reichsgesetzblatt S. 192). Für die in österreichische Verwaltung übergegangenen türkischen Provinzen Bosnien und Herzegowina ist die deutsche Konsulargerichtsbarkeit seit dem 1. Januar 1881 aufgehoben. (Reichsgesetz vom 7. Juni 1880, Reichsgesetzblatt S. 148. Kaiserliche Verordnung vom 23. December 1880, Reichsgesetzblatt S. 191).

Für das Verfahren vor den deutschen Konsulargerichten war früher das preussische Gesetz vom 29. Juni 1865 maassgebend, bis das Reichsgesetz vom 10. Juni 1879 über die Konsulargerichtsbarkeit den Gegenstand reichsgesetzlich geordnet hat. Darnach wird die Konsulargerichtsbarkeit in den Ländern ausgeübt, »in welchen ihre Ausübung durch Herkommen oder Staatsvertrag gestattet ist«. Derselben unterworfen sind die in den Konsulargerichtsbezirken

[1] Ueber diesen merkwürdigen Reformversuch, der an die Stelle der Konsulargerichte gemischte Gerichtshöfe erster und zweiter Instanz stellt, vergl. Dutrieux, La question judiciaire en Egypte in der Revue de droit international 1876, S. 573—602. Asser, Administration de la justice en Egypte in derselben Revue 1870. S. 564—572. Treffende kritische Bemerkungen macht Martens a. a. O. S. 500—550.



wohnenden oder sich aufhaltenden Reichsangehörigen oder Schutzgenossen.[1]

Was das in den Konsularbezirken anzuwendende materielle Recht betrifft, so ist anzunehmen, dass in den Konsulargerichtsbezirken in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten die Reichsgesetze, das preussische Allgemeine Landrecht und die das bürgerliche Recht betreffenden allgemeinen Gesetze derjenigen preussischen Landestheile, in welchen das Allgemeine Landrecht Gesetzeskraft hat, gelten. In Handelssachen kommt zunächst das in den Konsulargerichtsbezirken geltende Handelsgewohnheitsrecht zur Geltung. § 3. In Betreff des Strafrechts ist anzunehmen, dass das Strafgesetzbuch für das deutsche Reich und die sonstigen Strafbestimmungen der Reichsgesetze gelten. § 4. Der Konsul kann polizeiliche Vorschriften erlassen und ihre Uebertretung mit Geldbusse bis zu 150 Mark bedrohen.

Die Konsulargerichtsbarkeit wird entweder durch den Konsul als Einzelrichter oder durch das aus dem Konsul und zwei resp. vier Beisitzern bestehende Konsulargericht ausgeübt. Im Allgemeinen tritt an die Stelle des inländischen Amtsrichters der Konsul; in denjenigen Sachen, in welchen das Schöffengericht oder das Landgericht in erster Instanz zuständig ist, fällt die Entscheidung

[1] Schutzgenossen sind Personen, welche die deutsche Staatsangehörigkeit nicht besitzen, deren Staaten aber durch Verträge der deutsche Konsularschutz zugesichert wurde; in diesem Verhältnisse stehen zum deutschen Reiche Oesterreich-Ungarn, die Schweiz und Luxemburg. (König a. a. O. S. 13. Verordn. des Reichskanzlers vom 1. Mai 1872 über den Konsularschutz in der Türkei und den ostasiatischen Staaten (bei König S. 470). Dazu kommen noch in den Staaten des Orients die sogenannten de facto Unterthanen, d. h. Personen, welche, ohne ein bestimmtes Anrecht auf den deutschen Schutz zu haben, denselben vergünstigungsweise erhalten. Als de facto Unterthanen können den deutschen Schutz erlangen: a) Personen, welche eine der zum deutschen Reiche gehörigen Staaten angehört haben, desgleichen Abkömmlinge solcher Personen; b) Deutsche, welche den Schutz nicht auf Grund von Staatsverträgen in Anspruch nehmen können; c) die Dragomans, Kawassen, Jassakdschis und sonstigen Unterbeamten der Gesandtschaften und Konsularbehörden; d) Familien der unter Nr. 3 bezeichneten Personen, desgleichen Individuen, welche ein solches Amt bekleidet haben.« (Instr. vom 1. Mai 1872 § 3. König S. 470). Rechtssachen zwischen Deutschen und Türken gehören vor die Landesgerichte, jedoch brauchen Deutsche vor solchen nur unter Assistenz eines Konsuls oder Konsularagenten (regelmässig fungirt als solcher ein Dragoman) sich einzulassen. F. Martens a. a. O. S. 178, 193, Brauer S. 124 f. Ueber die Kompetenz bei Rechtsstreitigkeiten zwischen deutschen und fremden Staatsangehörigen enthält die Kapitulation keine Bestimmung. Die Praxis befolgt entweder den Grundsatz »actor sequitur forum rei« gemäss alten Herkommens oder es werden sogenannte Kommissionsgerichte gebildet. Brauer S. 121. Martens S. 368 ff. Zorn a. a. O. S. 466.

dem Konsulargerichte zu. In Schwurgerichtssachen hat der Konsul nur die zur Strafverfolgung erforderlichen Sicherheitsmaassregeln zu treffen, sowie eilige Untersuchungshandlungen vorzunehmen und demnächst die Akten der zuständigen Staatsanwaltschaft des Inlandes zu übersenden.

Das Verfahren vor dem Konsul und dem Konsulargericht bestimmt sich in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten nach den Vorschriften der Reichscivilprocessordnung vor den Amtsgerichten. Ein Rechtsmittel findet in den zur Zuständigkeit des Konsuls gehörenden Sachen nicht statt, sofern der Werth des Streitobjektes 300 Mark nicht übersteigt. Im übrigen ist in den vor dem Konsul und dem Konsulargerichte verhandelten bürgerlichen Rechtssachen zur Verhandlung und Entscheidung über die Rechtsmittel der Beschwerde und der Berufung das Reichsgericht ausschliesslich zuständig. (Bei Mangel der Mittelinstanz fällt das Rechtsmittel der Revision hinweg).

In Strafsachen finden die Vorschriften der Strafprocessordnung Anwendung. Der Konsul übt die Verrichtungen des Amtsrichters und des Vorsitzenden der Strafkammer aus. Eine Mitwirkung der Staatsanwaltschaft findet nicht statt, sondern der Konsul handelt von Amtswegen. Gegen die wegen Uebertretungen erlassenen Entscheidungen sind Rechtsmittel nicht zulässig. In anderen Strafsachen findet Berufung an das Reichsgericht statt, gegen dessen Entscheidungen ein weiteres Rechtsmittel nicht zulässig ist. Selbstverständlich haben die deutschen Konsuln, welchen die Gerichtsbarkeit zusteht, für sich und ihr Personal die Exterritorialität, wie die Gesandten, ja man kann sagen, dass in diesen Landen die Exterritorialität sich auf alle unter der Konsulargerichtsbarkeit stehendeu Reichsangehörigen erstreckt.

§ 369.

5) Rechtsverhältnisse der auswärtigen Konsuln im deutschen Reiche.

Durch die Reichsverfassung hat das Konsulatwesen, soweit es die Organisation desselben im Auslande betrifft, eine vollständige einheitliche Regelung erhalten. Dagegen hat man in Betreff der Annahme ausländischer Konsuln diese Konsequenz nicht gezogen. Unzweifelhaft hat der Kaiser das Recht, fremden Konsuln das Exequatur für das ganze Reich oder einzelne Theile desselben zu ertheilen. Da aber den Einzelstaaten in der Reichsverfassung das Recht nicht entzogen ist, fremden Konsuln das Exequatur zu ertheilen, so hat man dessen Fortbestand allgemein angenommen. Diese An-

nahme hat dann eine ausdrückliche Bestätigung durch das Schlussprotokoll zum Vertrag vom 23. November 1870 betreffend den Eintritt Bayerns XII erhalten: »Zu Artikel 56 der Bundesverfassung wurde allseitig anerkannt, dass den einzelnen Bundesstaaten das Recht zustehe, auswärtige Konsuln bei sich zu empfangen und für ihr Gebiet mit dem Exequatur zu versehen«. Diesem Satze entspricht auch die konstante Staatspraxis, indem die deutschen Einzelstaaten regelmässig den Konsuln auswärtiger Staaten das Exequatur für ihr Gebiet zu ertheilen pflegen.

Auch in Betreff der Rechtsverhältnisse der Konsuln auswärtiger Mächte im deutschen Reichsgebiete giebt es noch kein reichsgesetzliches Recht. Auch das Völkerrecht hat in Betreff der Rechtsstellung der Konsuln noch nicht so bestimmte Rechtsgrundsätze ausgebildet, wie in Betreff der Gesandten. Die Hauptquelle bilden daher die oben erwähnten Verträge, welche das deutsche Reich mit auswärtigen Staaten abgeschlossen hat. Als allgemein feststehend können wohl folgende Sätze gelten: Die Konsuln haben auf die gesandtschaftlichen Privilegien keinen Anspruch; sie werden vor allem nicht als exterritorial angesehen. Die im deutschen Reiche angestellten Konsuln sind der Gerichtsbarkeit der deutschen Gerichte unterworfen, sofern nicht in Verträgen davon Ausnahmen zu Gunsten der Konsuln gewisser Staaten gemacht sind. Dahin gehört die sogenannte Immunität, wonach den Konsuln die Freiheit von Verhaftung zugestanden wird, wenn sie wegen Vergehen oder Uebertretungen angeklagt sind, nicht aber wo es sich um Verbrechen handelt. Ebenso ist in den meisten Staatsverträgen die Unverletzlichkeit des Konsulatarchivs und der Konsulatpapiere anerkannt, sie haben das Recht, an ihren Diensträumen das Staatswappen mit entsprechender Unterschrift anzubringen, so wie auf oder vor ihren Häusern und den von ihnen benutzten Booten ihre Nationalflagge aufzuziehen. Nur den Berufskonsuln, soweit sie Angehörige des absendenden Staates sind, an ihrem Wohnorte kein Gewerbe betreiben oder Grundstücke besitzen, ist die Freiheit von der militärischen Einquartirungspflicht reichsgesetzlich zugesichert, falls auch in dem anderen Staate die gleiche Befreiung gewährt wird. Nach einer von König a. a. O. S. 23—36 mitgetheilten preussischen Denkschrift »sollen die fremden Konsularbeamten, welche nicht in dem diesseitigen Unterthanenverbande stehen, wenn und inwieweit sie sich diesseits auf ihr Amt als Konsuln beschränken und keinerlei Gewerbe oder Handel treiben, auch keine

Grundstücke besitzen, von persönlichen Leistungen und direkten Abgaben an den Staat und die Kommune, desgleichen von militärischer Einquartirung freigelassen werden. Dagegen kommt ihnen eine Freiheit von indirekten Abgaben nicht zu.« Die Auffassung dieser preussischen Denkschrift ist zu einer allgemein deutschen geworden. Ausserdem werden in den meisten Verträgen den Konsuln die Rechte zugestanden, welche etwa den Konsuln der meistbegünstigten Nationen bereits eingeräumt sind oder noch eingeräumt werden könnten. Regelmässig gilt dabei der Grundsatz der Reciprocität, jedoch nicht den orientalischen Staaten gegenüber, indem die dort den deutschen Konsuln zugestandene Gerichtsbarkeit und Exterritorialität den Konsuln dieser Staaten im deutschen Staatsgebiet versagt wird.

Anhang.

Elsass-Lothringen.[1]

I. Geschichtliche Entwickelung des staatsrechtlichen Verhältnisses.

§ 370.

1) Kurze Vorgeschichte.[2]

Das gegenwärtige sogenannte Reichsland besteht aus der fast ganz zu Deutschland gekommenen Landschaft Elsass und einigen Theilen von Lothringen. Alle diese Gebiete gehörten seit frühester Zeit zum deutschen Reich und sind erst allmählich vom deutschen Reichskörper abgebröckelt worden.

---

[1] A. Leoni, Das Staatsrecht der Reichslande Elsass-Lothringen (Marquardsen's Handbuch II. B. Erster Halbb. S. 220 ff. I 883. Laband, Staatsr. B. I. §§ 54. 55. B. II. § 62. G. Meyer, Staatsr. 1878. § 63. S. 138—141. Zorn, Staatsr. B. I. §§ 22—24. Seydel, Kommentar S. 31. 92 ff. E. Loening, Die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsass. Strassb. 1874. Derselbe im Lehrb. des Verwaltungsrechtes (1884) § 17 S. 77 ff. Mitscher, Elsass-Lothringen unter deutscher Verwaltung, Preuss. Jahrb. XXXIII. S. 289 ff. 388 ff. S. 551 ff. XXXIV. S. 464 ff. 473 ff. Kaiser in v. Holtzend. Rechtslex. B. III. S. 402 s. v. Reichsland. v. Stengel, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsass-Lothringen, Hirth's Annalen 1876 S. 108 ff. 897 ff. Derselbe, Ueber den Diktaturparagraphen in Hirth's Annalen 1878 S. 114 ff. Sammlung der in Elsass-Lothringen geltenden Gesetze, auf Anregung des Oberpräsidenten von Möller herausgegeben von Althoff, Professor, R. Förtsch, Landgerichtsdirektor, A. Harseim, Justizrath, A. Keller, Oberlandesgerichtsrath und A. Leoni, Landgerichtsrath. Strassburg 1880.

[2] J. D. Schöpflin, Alsatia diplomatice. 2 Thle. Mannheim 1772—75. fol. H. Conring, De finibus imperii libri duo. Helmstädt in mehreren Auflagen. Chr. H. Pfeffel, Limes Franciae, pars prior: limes Franciae ab Oceano ad Rhenum. Argent. 1788. Häberlin a. a. O. B. I. S. 60 ff. Pütter, Geist des westfäl. Friedens S. 232 ff. Sehr ausführliche Nachrichten über die Rechtsverhältnisse der einzelnen Theile des Elsass giebt ein Aufsatz in Reuss, Staatskanzlei B. XXIV (1790): Von den Beschwerden der in Frankreich begüterten Reichsstände S. 206 bis 378. O. Lorenz und W. Scherer, Geschichte des Elsasses von den ältesten

Elsass gehörte seit der Theilung von Verdun 843 zum Antheile Lothars, dem Königreiche Lothringen, später zum Herzogthum Schwaben. dann hatte es eigene Herzöge aus dem Hause Habsburg, welche jedoch seit Kaiser Karl IV. nur den Titel Landgrafen führten. Das ganze Elsass war indessen keine Provinz des Hauses Oesterreich; vielmehr war es ein aus vielen einzelnen Territorien bestehendes Land. Ein grosser Theil gehörte den Bisthümern Strassburg, Speyer und Basel, dem deutschen Orden, den gefürsteten Abteien Weissenburg, Murbach, Lüders und Andlau, sowie den Häusern Pfalz-Zweibrücken, Württemberg und Baden, den Grafen von Hanau-Lichtenberg und von Lützelstein. Ausserdem befanden sich auch die Reichsstädte Strassburg und zehn andere Reichsstädte, ingleichen ansehnliche Mitglieder der freien Reichsritterschaft im Elsass. Indessen besass doch das Haus Oesterreich den grössten Theil des Oberelsasses; auch hatte dieses Haus die sogenannte Landvogtei über die zehn freien Reichsstädte, und maasste sich, unter dem Titel eines Landgrafen von Elsass, über die minder mächtigen Reichsstände und Glieder eine Art von Oberherrlichkeit an, ohne dass diese aufgehört hätten, reichsunmittelbar zu sein.

Im dreissigjährigen Kriege nahm die Krone Frankreich Elsass in Besitz. Durch den westfälischen Frieden J. P. M. § 73 und 74 erhielt sie aber bloss die Besitzungen und Rechte des Hauses Oesterreich im Elsass, jedoch so, dass sich das deutsche Reich seiner Oberherrlichkeit über dieselben förmlich begab; jedoch wurden alle anderen im Elsass belegenen geistlichen und weltlichen Reichsglieder in ihrer Freiheit und Reichsunmittelbarkeit bestätigt. Aber Ludwig XIV. kümmerte sich wenig um diese Zusagen. Im Jahre 1672 nahm er die zehn Reichsstädte in Besitz, 1681 bemächtigte er sich mitten im Frieden der freien Reichsstadt Strassburg. Die förmliche Abtretung dieser Stadt erfolgt erst 1697 durch den Frieden von Ryswick, in welchem eine stillschweigende Abtretung des ganzen Elsass gefunden wurde. Dies nöthigte auch die mächtigeren Reichsstände im Elsass, sich der Krone Frankreich zu unterwerfen und mit derselben eigene Verträge abzuschliessen, welche jedoch

Zeiten bis auf die Gegenwart. Berlin 1873. Ueber die früheren Territorialverhältnisse des Reichslandes Elsass-Lothringen giebt die genauesten Nachweisungen das Statistische Handbuch für Elsass-Lothringen. Herausgegeben vom statistischen Bureau des kaiserlichen Ministeriums für Elsass-Lothringen. Erster Jahrg. Strassburg 1885. S. 4: Die alten Territorien von Elsass-Lothringen und die französischen Gebietserwerbungen von 1552 bis 1829 S. 7 ff. Diese zuverlässigen Mittheilungen liegen unserer geschichtlichen Darstellung wesentlich zu Grunde.

nie von Kaiser und Reich genehmigt wurden. Auf diesen Verträgen und den nach sogenannter freiwilliger Unterwerfung erlassenen königlichen Patenten (lettres patentes) beruhte das Staatsrecht der elsässischen Reichsstände bis zur Revolution. Durch diese Patente wurden den im Elsass begüterten Reichsständen nur untergeordnete landesherrliche, aber sehr weitgehende gutsherrliche Rechte belassen.[1]

Ein Haupttheil des jetzt deutsch gewordenen Antheils von Lothringen ist die Stadt Metz mit dem städtischen Gebiet, pays Messin, und das Bisthum Metz (temporel de l' évêché), welche schon 1552 von Frankreich weggenommen, aber erst durch den westfälischen Frieden an Frankreich förmlich abgetreten wurden; durch den pyrenäischen Frieden 1659 wurde Stadt und Probstei Diedenhofen von Luxemburg, durch den Vertrag von Vincennes 1661 verschiedene Gebiete von Lothringen, welche jetzt deutsch geworden sind, an Frankreich abgetreten, so Stadt und Probstei Sierck, Saarburg, Pfalzburg u. s. w. Der König von Frankreich nahm auf Grund des Wiener Vertrags vom 3. Oktober 1735 und der Verträge vom 13. Februar 1737 und 18. November 1738 nach dem Tode des Königs Stanislaus am 28. Februar 1766 Besitz vom Herzogthum Lothringen und Bar, wovon einzelne Gebietstheile 1871 ebenfalls deutsch geworden sind: von der Lorraine propre die Herrschaft Blamont, die Herrschaft Lixheim u. s. w., vom Herzogthum Bar, Château Salins, Nomeny, Pont à Mousson, von der Lorraine allemande Finstingen, Mörsberg, Mörchingen, Saargemünd u. s. w. Aber auch nach dieser Zeit schreitet Frankreich in der Aneignung deutscher Gebiete weiter. Der Nationalkonvent beschliesst am 14. Februar 1793 die Vereinigung einer ganzen Reihe von Gebieten mit Frankreich, so der Grafschaften Kriechingen, Saarwerden, Salm. Durch Dekret der Nationalversammlung vom 1. Oktober 1795 annektirte Frankreich die Herrschaften Hundlingen, Ruhlingen u. s. w. Die Stadt Mühlhausen, welche 1515 aus der Dekapole ausgetreten war und als zugewandter Ort sich der Schweiz angeschlossen hatte, unterwarf sich am 28. Januar 1798 mit ihrem Gebiete Frank-

[1] Ueber diese lettres patentes vergl. besonders den Aufsatz in Reuss, Staatskanzlei B. XXIV S. 292. Dadurch kamen die sich unterwerfenden Reichsstände in eine ähnliche Lage, wie später die deutschen Mediatisirten. Ja, diese lettres patentes sollen sogar als Vorbild für diejenigen Artikel der Rheinbundsakte gedient haben, welche die Abgrenzung der Rechte der neuen Souveraine und der unterworfenen ehemaligen Reichsstände feststellten, Meine Einleitung S. 287. Winnkopp B. I. S. 8.

reich. Durch den Frieden von Luneville vom 9. Februar 1801 erfolgt die Anerkennung aller früher linksrheinischen thatsächlichen Erwerbungen, dazu kommen noch als Gebietsreste: die fürstlich Löwensteinsche Herrschaft Püttlingen, die Leiningsche Grafschaft Dagsburg. Frankreich blieb nach dem ersten und zweiten Pariser Frieden vom 30. Mai 1814 und vom 20. November 1815 im Besitze des ganzen linken Rheinufers und wurde noch durch Grenzberichtigungen bis zum Jahre 1829 vergrössert.

Waren die meisten dieser Gebiete bis zur französischen Revolution deutsche Lande unter französischer Herrschaft geblieben, so wurden sie seit dieser Zeit eigentlich erst französisch, indem sie jetzt erst in die staatlichen Einrichtungen des streng centralisirten französischen Einheitsstaates hineingezogen worden. Zwar wurde die durch die Dekrete der Nationalversammlung vom August 1789 ausgesprochene Aufhebung der sogenannten Feudallasten von der Bevölkerung aller dieser Länder als eine unendliche Wohlthat empfunden, während die dadurch verletzten Reichsstände gerade darauf ihre Beschwerden gründeten. (Reuss, Staatskanzlei B. 23 und 24: Von den Beschwerden der in Frankreich begüterten Reichsstände gegen verschiedene Beschlüsse der französischen Nationalversammlung). Sonst war man im Elsass von den abstrakten Freiheitsidealen der französischen Revolution sehr wenig erbaut. Hier wollte man vor allem sein historisches Recht, seine alte Sonderstellung der centralisirten Allgewalt des Staates gegenüber wahren. Mit Freuden wurden daher die Provinzialstände angenommen, welche in Folge eines Beschlusses der Notablenversammlung 1787 eingeführt wurden. Als aber im Jahre 1789 die Reichsstände nach Versailles einberufen wurden, traten die Abgeordneten des Elsass zum ersten Male in eine ihnen ganz fremde Welt. Charakteristisch sind die ihnen mitgegebenen Beschwerdeschriften, welche die Wünsche der Elsasser Bevölkerung enthalten. Man will nicht nur die geschichtlich begründete Selbständigkeit aufrecht erhalten, es wird vielmehr ausdrücklich verlangt, dass das Land durch Erweiterung seiner provinziellen Institutionen in den Zustand »einer völlig fremden Provinz« versetzt werde. (Lorenz-Scherer, Elsass-Lothringen, S. 410 ff.). Aber alle Bestrebungen der elsässischen Bevölkerung, ihre alte Sonderstellung in der neuen Ordnung der Dinge zu wahren, blieben vergeblich. Das Elsass wurde trotz aller Proteste in zwei französische Departements zerrissen und die Städte mussten die von der Revolution gegebene

nivellirende Kommunalverfassung annehmen. Der von Frankreich eingesetzte Maire von Strassburg erklärte damals öffentlich: »Der Grund alles Uebels im Elsass liegt in der eingewurzelten Antipathie der Einwohner gegen die Franzosen und in der offenbaren Neigung derselben zum Deutschthum. Der Name Franzose gilt im Elsass als Schimpfwort, das Wort Deutscher bezeichnet den Landsmann.« So noch im Jahre 1794! Nicht die wüsten Orgien der Revolution, nicht die grauenhaften Gewaltthaten der Konventsmitglieder haben die Elsässer für Frankreich gewonnen, sondern die strenge Ordnung, welche die Gesetzgebung und Verwaltung des Konsulats und des Kaiserreiches in das zerstörte Land brachte, das Aufblühen des materiellen Wohlstandes und vor allem der Kriegsruhm des grossen Soldatenkaisers, an welchem die Söhne von Elsass und Lothringen in so hervorragender Weise theil nahmen. Die Begeisterung der Freiheitskriege, welche auch die Wiedergewinnung der alten Reichslande auf ihre Fahne schrieb, fand in diesen selbst keinen Anklang mehr, wie auch alle Bestrebungen, die »Avulsa imperii« Deutschland wiederzugewinnen, an der Ungunst der politischen Verhältnisse scheiterten. So blieben diese urdeutschen Gebiete bei Frankreich und machten alle wechselnden Phasen des französischen Staatslebens mit durch. Fest blieb nur jener grossartige Bau der Verwaltung, dessen Fundamente Napoleon als Konsul und Kaiser durch seine Gesetze, besonders durch das Gesetz vom 28 Pluviôse VIII gelegt hatte. Dieser Bau wurde selbst durch die grossen Verfassungsumgestaltungen von 1814, 1830 und 1848 nicht erschüttert. Dem absoluten Kaiserthum war es natürlich nie um Selbstverwaltung und Mitbethätigung der Bürger am Staatsleben zu thun gewesen; allein auch die konstitutionellen Charten von 1814 und 1830 begnügten sich damit, im Centrum des Staates einen politischen Mechanismus aufzurichten, und waren weit entfernt, das Princip der Selbstverwaltung in den kleineren Kreisen des Staatslebens zu verwirklichen. Strengste Centralisation der Verwaltung, Alleinregierung einer vom Mittelpunkt durchaus abhängigen Beamtenschaft, bureaukratisches Präfektensystem, verbunden mit einem unter der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Staatsrathes hoch ausgebildeten Verwaltungsrechte, bildete den Grundzug der französischen Verwaltung, welche auch die Gebiete mit deutscher Bevölkerung dem französischen Staatswesen immer mehr assimilirte. Als im Jahre 1870 der Krieg mit Deutschland ausbrach, bestand das napoleonische Verwaltungssystem dort in voller Kraft, ebenso die französische Gemeindeverfassung. Die deutschen Sieger

konnten Elsass nebst einem Theile von Lothringen vom französischen Staatskörper trennen, die französischen Verwaltungs-, Gerichts- und Gemeindeeinrichtungen mussten vorläufig bestehen bleiben; erst allmählich konnte das neue Gebiet dem deutschen Mutterlande wieder organisch eingefügt werden. Wir werden diesen Umgestaltungsprocess in den folgenden Paragraphen kurz darlegen.

§ 371.

2) Wiedergewinnung der verlorenen Reichslande.[1]

Nachdem die Schlachten von Weissenburg und Wörth, von Mars-la-Tour und Gravelotte geschlagen waren, befanden sich die französischen Landestheile, welche heute das Reichsland Elsass-Lothringen bilden, mit Ausnahme einiger weniger fester Punkte, in der unbestritten thatsächlichen Gewalt des deutschen Heeres. Schon durch Kabinetsordre des Königs von Preussen, als obersten Feldherrn der verbündeten Heere, vom 14. August 1870 war bestimmt worden, dass die besetzten Gebiete des Elsass unter die Verwaltung eines Generalgouverneurs von Elsass gestellt werden sollten. Dem Generalgouvernement im Elsass wurden durch Kabinetsordre vom 21. August 1870 die Arrondissements Saarburg, Château-Salins, Saargemünd, Metz und Diedenhofen überwiesen. Endlich wurde durch Kabinetsordre vom 7. November 1870 bestimmt, dass die bisher zum Departement der Vogesen gehörigen Kantone Schirmeck und Saules, soweit sie im Quellengebiet des Breuschflusses liegen, mit dem Departement Niederrhein vereinigt und dem Generalgouvernenr im Elsass unterstellt werden sollten. Mit dem 15. December 1870 trat diese Verbindung ins Leben. Damit war die territoriale Zusammensetzung des Generalgouvernements vollendet. Dasselbe umfasste alle Gebietstheile, welche Deutschland zu behalten beabsichtigte.

Mit der thatsächlichen Besitznahme hörten diese Lande aber noch nicht auf, zum französischen Staatsgebiete zu gehören. Nach einem allgemein anerkannten völkerrechtlichen Satze hebt die kriegerische Besetzung eines Landestheiles durch den Feind die Zugehörigkeit zum heimischen Staatsverbande nicht auf. Die Staatsgewalt

[1] Die maassgebenden völker- und staatsrechtlichen Gesichtspunkte bei der Wiedererwerbung dieser Gebiete legt Loening in der oben erwähnten Schrift: Die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsass (1874) mit grosser Klarheit dar. Dieselbe ist aber zugleich in der That ein werthvoller »Beitrag zur Geschichte des Völkerrechtes« überhaupt.

der eigenen Regierung ist damit nicht beseitigt, sondern nur durch die Kriegsgewalt suspendirt, letztere ist als provisorische Nothgewalt anzusehen und reicht nur so weit, als die Kriegszwecke es erheischen. Durch die Okkupation werden auch keineswegs alle Gesetze des Heimathsstaates aufgehoben; sie dauern fort, soweit sie mit dem Zwecke der kriegerischen Okkupation vereinbar sind und nicht von dem besetzenden Feinde ausser Kraft gesetzt werden. Dagegen haben die von der heimischen Staatsgewalt nach der Okkupation erlassenen neuen Gesetze in dem vom Feinde besetzten Gebiete keine Geltung, da dieselbe in ihrer Wirksamkeit thatsächlich suspendirt ist. Die besetzende feindliche Gewalt übt die gesetzgebende Gewalt in dem okkupirten Lande nur so weit, als es die kriegerischen Zwecke nöthig machen. Diese Gesetze verlieren aber ihre Kraft mit dem Aufhören der Okkupation; sie werden definitiv mit der erfolgten Abtretung.

Erst durch die Abtretung der betreffenden Gebietstheile durch den besiegten Staat verwandelt sich die thatsächliche, aber mit bestimmten Rechtswirkungen verbundene Besetzung in wirkliches Staatseigenthum. Für das dem Generalgouvernement unterstellte Gebiet trat diese Veränderung erst mit dem Präliminarfrieden vom 26. Februar 1871 und zwar mit dem Austausche der Ratifikationen ein, welcher am 2. März 1871 erfolgte. Mit diesem Tage sind die abgetretenen Gebiete in das Staatseigenthum des deutschen Reiches übergegangen; sie haben aufgehört, ein Theil Frankreichs zu sein. Diese Abtretung ist dann im definitiven Frieden vom 10. Mai 1871 nur bestätigt worden. Während das Generalgouvernement diese Lande lediglich als militärisch besetzte Gebiete beherrscht hatte, wobei es auch in gewissem Umfange die gesetzgebende Gewalt ausübte, fand die erste staatsrechtliche Organisation des Landes durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 statt.

§ 372.

3) Das Gesetz vom 9. Juni 1871 und die sogenannte kaiserliche Diktatur.[1]

Die oben erwähnten Gebietstheile wurden von Frankreich an das seit dem 1. Januar 1871 bestehende deutsche Reich »en toute

[1] Den besten Kommentar zu diesem Gesetze geben die Verhandlungen und Drucksachen des deutschen Reichstages I Session 1871. Nr. 61, abgedruckt in Hirth's Annalen 1871 unter dem Titel: »Die Wiedervereinigung von Elsass und Lothringen mit dem deutschen Reiche« S. 846—958. Besonders wichtig sind die

souveraineté et propriété« abgetreten. Letzterem stand daher die freieste Verfügung über dieselben zu und es liessen sich verschiedenartige Möglichkeiten denken, das staatsrechtliche Verhältniss derselben zu ordnen. Man konnte aus ihnen einen neuen Bundesstaat bilden oder man konnte sie einem bestehenden Bundesstaate überweisen oder man konnte sie zwischen mehreren Bundesstaaten vertheilen. Hätte man einen dieser Wege gewählt, so hätten sich diese neuerworbenen Gebietstheile in den bestehenden staatsrechtlichen Bau des deutschen Reiches stilgerecht einfügen lassen. Es wäre dann zu den 25 Bundesstaaten nur ein 26. hinzugetreten, oder es wären bestehende Bundesstaaten in ihrem Gebiete vergrössert worden. Keiner dieser Wege wurde gewählt, sondern ein dritter eingeschlagen, dessen Beschreiten allerdings in die Reichsverfassung eine Anomalie hineintrug. Aus praktisch politischen Gründen glaubte man sich aber über diese Bedenken hinwegsetzen zu können und machte die neuerworbenen Gebiete zu einem sogenannten Reichslande, ohne sich über die Tragweite dieses Begriffes völlig klar zu sein; vielmehr schwebte dabei die ideale Auffassung vor, dass das, was mit gemeinsamer Kriegsarbeit aller Deutschen erworben sei, auch keinem deutschen Einzelstaate zu Gute kommen dürfe, sondern Gemeingut des deutschen Reiches bleiben müsse.

Obgleich Elsass-Lothringen durch den Friedensschluss für immer mit dem deutschen Reiche vereinigt worden war, so hielt man es doch für unmöglich, die Reichsverfassung in diesen Gebieten sogleich einzuführen. Dies sollte erst am 1. Januar 1873 erfolgen, wurde aber bis auf den 1. Januar 1874 verschoben. Bis dahin wurde ein provisorischer Zustand angeordnet, welchen man als »die kaiserliche Diktatur« bezeichnet hat. Der Kaiser übte darnach die gesammte Staatsgewalt in Elsass-Lothringen im Namen des Reiches aus, auch die gesetzgebende Gewalt, nur ist er beim Erlasse von Gesetzen an die Zustimmung des Bundesrathes, nicht des Reichstages, gebunden. Nur in einem Falle ist die Zustimmung des Reichstages erforderlich, nämlich wenn es sich um Aufnahme von Anleihen oder Uebernahme von Garantien für Elsass-Lothringen handelt, durch welche irgend eine Belastung des Reiches herbeigeführt wird (§ 3). Durch Verordnung des Kaisers können mit Zustimmung des Bundesrathes einzelne Theile der Verfassung schon

Ausführungen des Fürsten Bismarck, des Ministers Delbrück, des Berichterstatters Lamey, und die hervorragende Rede von H. v. Treitschke in geschichtlich-politischer Beziehung.

früher eingeführt werden. Artikel 3 der Reichsverfassung (das Bundesindigenat betreffend) tritt sogleich in Kraft. Die erforderlichen Aenderungen und Ergänzungen der Verfassung bedürfen der Zustimmung des Reichstages. Nach Einführung der Reichsverfassung steht bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten dem Reiche zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt (§ 4).

In dieser Zeit wurde die Verwaltung des Reichslandes zuerst organisirt. Im Bundesrathe wurde ein besonderer Ausschuss für Elsass-Lothringen gebildet. Verantwortlicher Minister war der Reichskanzler, welcher für Elsass-Lothringen eine besondere Abtheilung im Reichskanzleramt errichtete. Die Organisation der Gerichte erfolgte durch das Gesetz vom 14. Juni 1871, wobei das Oberhandelsgericht an die Stelle des Pariser Kassationshofes trat. Die Verwaltungsbezirke und Behörden im Lande wurden durch das Gesetz vom 30. December 1871 organisirt. Im Ganzen wurde das französische Verwaltungsrecht nebst der Organisation der Behörden beibehalten. Als oberste Spitze der Verwaltung im Lande wurde ein Oberpräsident eingesetzt, welchem nicht nur die Oberaufsicht über die gesammte Landesverwaltung, sondern auch viele eigene Verwaltungsbefugnisse, auch manche Funktionen übertragen wurden, welche früher den Ministern zugestanden hatten. Ihm wurde besonders durch § 10 des Gesetzes die ausserordentliche Befugniss beigelegt, bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit alle erforderlichen Maassregeln zu treffen, namentlich die Rechte auszuüben, welche das französische Gesetz vom 9. August 1849 den Militärbehörden für den Fall des Belagerungszustandes überweist. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit des französischen Staatsraths wurde einem aus den Räthen des Oberpräsidiums gebildeten »kaiserlichen Rathe« in Elsass-Lothringen übertragen. An die Stelle der Präfekten traten die Bezirkspräsidenten, an die Stelle der Unterpräfekten die Kreisdirektoren mit mannigfach erweiterten Amtsbefugnissen.

Auch wurden in dieser Zeit einzelne Bestimmungen der Reichsverfassung durch kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrathes im Reichslande eingeführt, dies geschah mit den Bestimmungen über das Zollwesen, das Post-, Telegraphen- und Eisenbahnwesen, in Betreff der Verpflichtung zum Kriegsdienste. Auch eine

ganze Reihe von andern Reichsgesetzen wurde auf diesem Wege in Elsass-Lothringen recipirt, z. B. das Gesetz über die Rechtshülfe vom 21. Juni 1869, das Gesetz über die Rinderpest vom 7. April 1869, das Festungsrayongesetz vom 21. December 1871 u. s. w.

§ 373.

4) Elsass-Lothringen unter der Herrschaft der Reichsgesetzgebung.

Durch das Gesetz vom 25. Juni 1873 trat mit dem 1. Januar 1874 die Reichsverfassung in Elsass-Lothringen in Kraft. Dadurch wurde Elsass-Lothringen nicht erst Reichs- oder Bundesgebiet. Dies war es schon seit dem 2. März 1871, aber es wurde jetzt ein den Gebieten der 25 Bundesstaaten gleichberechtigtes Gebiet, für welches alle neu erlassenen Reichsgesetze von selbst mit in Kraft treten, die Elsass-Lothringer wurden nicht erst 1874 Reichsunterthanen, wohl aber aktive gleichberechtigte Staatsbürger, welche 15 Abgeordnete in den Reichstag zu wählen haben und damit den ihnen angemessenen Antheil an der Mitbildung des Reichswillens erhielten.

Die Hauptveränderung trat mit dem 1. Januar 1874 auf dem Gebiete der Gesetzgebung ein. Zur Erlassung eines Landesgesetzes bedurfte es von nun an eines Reichsgesetzes, doch durfte der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrathes, während der Reichstag nicht versammelt war, Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen, welche jedoch dem Reichstage bei seinem nächsten Zusammentritt vorgelegt werden mussten und ihre Wirksamkeit verloren, wenn er seine Zustimmung versagte, doch durften solche Nothverordnungen nicht eine Veränderung der Verfassung oder eines in Elsass-Lothringen geltenden Reichsgesetzes oder Anleihen und Garantien zu Lasten des Reiches zum Gegenstand haben.

Da in dem Gesetze vom 9. Juni 1871 ausdrücklich gesagt ist, dass mit der Einführung der Reichsverfassung auch in solchen Angelegenheiten, die in den Bereich der Landesgesetzgebung gehören, der Weg der Reichsgesetzgebung einzuhalten ist, so muss angenommen werden, dass von dem regelmässigen Gange der Reichsgesetzgebung keine Ausnahme gemacht werden sollte. Es genügt daher die Uebereinstimmung von Bundesrath und Reichstag, während der Kaiser nicht mehr als besonderer Faktor der Reichsgesetzgebung erscheint.

§ 374.

5) Anbahnung einer selbständigeren Stellung für Elsass-Lothringen.

Durch Erlass vom 29. Oktober 1874 war der Reichskanzler ermächtigt worden, einen sogenannten Landesausschuss zu bilden, welcher durch die drei Bezirkstage des Reichslandes aus deren Mitgliedern gewählt wurde und aus 30 Abgeordneten und 9 Stellvertretern bestand. Demselben wurden der Landeshaushalt und die die innere Gesetzgebung des Reichslandes betreffenden Gesetzentwürfe zur Begutachtung vorgelegt. Durch das Reichsgesetz vom 2. Mai 1877 betreffend die Landesrepräsentation in Elsass-Lothringen (Reichsgesetzblatt 1877 S. 491) wurde dieser Landesausschuss aus einer bloss berathenden und begutachtenden Behörde zu einem staatsrechtlichen Faktor der Landesgesetzgebung erhoben. Landesgesetze für Elsass-Lothringen, einschliesslich des jährlichen Staatshaushaltsetats, werden von nun an mit Zustimmung des Bundesrathes vom Kaiser erlassen, wenn der Landesausschuss denselben zugestimmt hat. Daneben ist aber der regelmässige Weg der Reichsgesetzgebung stehen geblieben, wie er durch das Gesetz vom 25. Juni 1873 vorgeschrieben war. »Die Erlassung von Landesgesetzen im Wege der Reichsgesetzgebung bleibt vorbehalten. Die auf Grund dieses Vorbehaltes erlassenen Landesgesetze können nur im Wege der Reichsgesetzgebung aufgehoben oder geändert werden.« (Gesetz vom 2. Mai 1877 § 2). Die Rechnungen über den Landeshaushalt werden dem Bundesrathe und dem Landesausschusse zur Entlastung vorgelegt. Versagt der Landesausschuss die Entlastung, so kann dieselbe durch den Reichstag erfolgen.

Auf eine vom Reichstag angenommene Resolution, dass Elsass-Lothringen eine selbständige im Lande befindliche Regierung erhalten möge, erging das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879, betreffend die Verfassung und Verwaltung von Elsass-Lothringen (Reichsgesetzblatt 1879 S. 165 ff.), welches mit dem 1. Oktober 1879 in Kraft getreten ist. An den gesetzgebenden Befugnissen des Reiches wird dadurch nichts geändert, so dass für das Reichsland auch fernerhin Landesgesetze auf dem Wege der Reichsgesetzgebung gegeben werden können und der Kaiser befugt ist, auch fernerhin Nothverordnungen mit Zustimmung des Bundesrathes zu erlassen. Der Fortschritt zur grösseren Selbständigkeit liegt nur darin, dass der Schwerpunkt der Verwaltung in das Reichsland selbst verlegt wird. Der

Kaiser kann die landesherrlichen Befugnisse, welche ihm kraft der Ausübung der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen zustehen, einem Statthalter übertragen, der in Strassburg seinen Sitz hat. Der Umfang der dem Statthalter zu übertragenden landesherrlichen Befugnisse wird durch kaiserliche Verordnung bestimmt. Auf ihn gehen alle dem Reichskanzler in der elsass-lothringischen Landesverwaltung bis dahin zustehenden Obliegenheiten über. Die Abtheilung des Reichskanzleramtes für Elsass-Lothringen wird aufgelöst, ebenso das Oberpräsidium. Die Spitze der Verwaltung ist von nun an der im Lande residirende Statthalter.

II. Die gegenwärtige staatsrechtliche Stellung des Reichslandes im Allgemeinen.

§ 375.

1) Elsass-Lothringen kein Staat.[1]

Durch das Gesetz vom 9. Juni 1871 ist, wie oben erwähnt, Elsass-Lothringen in eine ganz eigenthümliche staatsrechtliche Stellung gebracht, welche man mit dem Ausdruck »Reichsland« bezeichnen zu können vermeinte. Seit dem 1. Januar 1874 ist die Reichsverfassung in Elsass-Lothringen ins Leben getreten. Es ist aber nicht zu verkennen, das diese Geltung nur eine sehr modificirte sein kann. Die Reichsverfassung setzt nach vielen ihrer einzelnen Bestimmungen, wie nach ihrem ganzen Geiste das Dasein von Einzelstaaten voraus. Nach der rechtlichen Natur des Bundesstaates hat die Reichsgewalt keineswegs alle staatlichen Funktionen an sich gezogen, es findet vielmehr eine Theilung derselben zwischen der Reichsgewalt und der Staatsgewalt der Einzelstaaten statt. Wenn auch die Reichsgewalt die übergeordnete, souveraine ist, so haben doch auch die Einzelstaaten ihre selbständige staatliche Berechtigung, die sie nicht von der Reichsgewalt ableiten. Kurz, das ganze Gebäude des Deutschen Reiches in seiner staatsrechtlichen Struktur setzt die Fundamente der historisch vorhandenen Einzel-

[1] Darüber herrscht unter den Staatsrechtslehrern fast vollständige Uebereinstimmung. Nur Seydel, Komm. S. 31, behauptet, dass das Reichsland ein Staat sei. In neuester Zeit hat sich auch Leoni diesem Standpunkt genähert und nimmt an, dass Elsass-Lothringen »ein besonderes Staatswesen« sei (S. 225), dann nennt er es sogar ein »konstitutionelles Staatswesen«. Er tritt aber mit sich selbst in Widerspruch, wenn er S. 226 sagt: »Mit Recht wird daher Elsass-Lothringen die Bezeichnung als Staat verweigert.« Zwischen Staat und Staatswesen findet kein begrifflicher Unterschied statt.

staaten voraus. Diese Voraussetzung trifft beim Reichslande nicht zu. Vor allem würde es sich fragen, auf welchem Rechtstitel soll die Staatseigenschaft von Elsass-Lothringen beruhen? Die von Frankreich abgetretenen Gebietstheile hatten keinen andern inneren Zusammenhang, als dass sie früher zum französischen Staate gehört hatten. Die Bezeichnungen Elsass und Lothringen hatten unter Frankreich nicht einmal eine staatsrechtliche, sondern nur eine geographische Bedeutung. Dass sie von Frankreich die Staatseigenschaft mit herübergebracht hätten, kann natürlich niemand behaupten. Aber das deutsche Reich, das über sie unbedingt zu verfügen hatte, hat sie nie zu einem Staate gemacht. In keinem auf das Reichsland bezüglichen Reichsgesetze ist eine solche Erhebung zum Staate jemals ausgesprochen, ebenso wenig aber stillschweigend eingeräumt worden. Vielmehr sprechen sich alle officiellen Erklärungen gegen die Staatseigenschaft von Elsass-Lothringen aus[1]. Zum Begriffe eines Staates gehört eine, wenn auch nicht souveraine, jedenfalls aber selbständige, auf ihrem eigenen Rechte ruhende, im Organismus des Staates selbst begründete Staatsgewalt, wie sie die deutschen Einzelstaaten jedenfalls besitzen. Eine solche fehlt dem Reichslande durchaus. Die Staatsgewalt über das Reichsland steht allein dem Reiche zu. Wenn auch seit dem Jahre 1879 die oberste Verwaltungsbehörde in das Reichsland verlegt worden ist, so bleibt sie doch durchaus eine vom Reiche abgeleitete Amtsgewalt, die jeder Zeit widerrufen werden kann. Wenn man auch dem Landesausschuss eine gewisse Theilnahme an der Landesgesetzgebung eingeräumt hat, so steht doch dem Reiche die oberste gesetzgebende Gewalt zu, wodurch die Landesgesetzgebung jeder Zeit beliebig wieder zur Reichssache gemacht werden kann. Wegen Mangels einer selbständigen, im eigenen Organismus begründeten Staatsgewalt kann Elsass-Lothringen nicht als Staat angesehen, sondern muss begrifflich einer andern Kategorie vom Gemeinwesen untergeordnet werden, welche wir unten zu bestimmen suchen werden.

---

[1] Motive zum Gesetze vom 9. Juni 1871: »Das von Frankreich abgetretene Gebiet ist nicht bestimmt, einen mit eigener Staatshoheit bekleideten Bundesstaat zu bilden, die Landeshoheit über dasselbe ruht im Reiche«. Delbrück in der Reichstagssitzung vom 20. Mai 1871: »Die formellen Schwierigkeiten, die in der Stellung eines Landes liegen, welches nicht Theil eines Bundesstaates und welches auch selbst nicht Bundesstaat ist, — diese formellen Schwierigkeiten, die ich nicht verkenne, können an sich unmöglich davon abhalten, dem Lande eine solche Stellung zu geben, wenn man der Ueberzeugung ist, diese Stellung ist an sich richtig.«

§ 376.

2) Reichsgesetze und Landesgesetze in Elsass-Lothringen.

Allerdings kann man auch in Elsass-Lothringen solche Gesetze unterscheiden, welche nach den Grundsätzen der Reichsverfassung zur allgemeinen Zuständigkeit der Reichsgewalt, und solche, welche grundsätzlich in die Sphäre der Einzelstaaten gehören. Gegenständlich ist dieser Unterschied auch für Elsass-Lothringen vorhanden; es werden für dasselbe Gesetze erlassen, welche zur allgemeinen Zuständigkeit des Reiches gehören, z. B. über Militär-, Zoll-, Handelswesen; es bedarf aber auch solcher Gesetze, welche für die Einzelstaaten auf dem Wege der Landesgesetzgebung zu erlassen sind, z. B. Gesetze über Unterrichtswesen, Polizei, landwirthschaftliche Verhältnisse u. s. w. Letztere Gesetze werden auch für Elsass-Lothringen zur »Landesgesetzgebung«, »zur inneren Gesetzgebung« gerechnet, aber für beide Arten von Gesetzen ist die Reichsgewalt dieselbe Quelle. Auch die sogenannten Landesgesetze ruhen auf der gesetzgeberischen Autorität des Reiches, wenn das Reich fakultativ auch einen andern Weg der Entstehung zugelassen hat. Alle für Elsass-Lothringen erlassenen Gesetze sind Reichsgesetze, mag ihr Gegenstand grundsätzlich auch in den Bereich der Einzelstaaten gehören. Es sind diese sogenannten Landesgesetze örtliche Reichsgesetze im Gegensatz zu den allgemeinen Reichsgesetzen.

In Elsass-Lothringen bestehen gegenwärtig folgende Formen der Gesetzgebung neben einander. Elsass-Lothringische Landesgesetze entstehen: 1) durch Erlass des Kaisers mit Zustimmung des Bundesrathes und des Landesausschusses; diese Form wird als die regelmässige der Landesgesetzgebung bezeichnet. Hier erscheint der Kaiser als der eigentliche Gesetzgeber, Bundesrath und Landesausschuss nur als mitwirkende konstitutionelle Organe. Dem Kaiser steht die Sanktion zu, welcher in voller Freiheit darüber entscheidet, ob ein vom Bundesrath und Landesausschuss genehmigter Gesetzentwurf zum Gesetze erhoben werden soll; 2) auf dem regelmässigen Wege der Reichsgesetzgebung, wo die Uebereinstimmung von Bundesrath und Reichstag ausreicht und eine besondere Sanktion des Kaisers nicht mehr erforderlich ist; 3) durch Erlass des Kaisers mit Zustimmung des Bundesrathes. Dies sind die oben erwähnten Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft. Ueber die verfassuugsmässigen Voraussetzungen solcher Verordnungen ist bereits oben die Rede gewesen.

Die Ausfertigung der Gesetze erfolgt durch eine mit Unterschrift und Insiegel des Kaisers ausgestattete und mit Datum versehene Urkunde, welche den Text des Gesetzes enthält und im Eingange desselben die erforderlichen Voraussetzungen (Zustimmung des Bundesrathes, des Landesausschusses, des Reichstages) feststellt. Die Verkündigung der Gesetze erfolgt auf Grund des Gesetzes vom 3. Juli 1871 in einem besonderen Gesetzesblatte, welches den Titel »Gesetzblatt für Elsass-Lothringen« führt und vom Ministerium für Elsass-Lothringen in Strassburg (früher durch das Reichskanzleramt) herausgegeben wird. (Leoni a. a. O. S. 265.)

Neben diesen neu erlassenen Gesetzen, welche in den verschiedenen Phasen der deutschen Herrschaft auf verschiedene Weise zu Stande gekommen sind, hat sich der ganze Grundstock der französischen Gesetzgebung erhalten, soweit diese Gesetze nicht abgeschafft oder mit den neuen staatsrechtlichen Verhältnissen unvereinbar sind. Dies letztere ist besonders mit den französischen Gesetzen der Fall, welche den Fortbestand der französischen Verfassung, die Zugehörigkeit zum französischen Staatskörper oder das Hereingreifen französischer Centralbehörden zur Voraussetzung haben. Nach dem oben entwickelten Grundsatze reicht die Gültigkeit der französischen Gesetzgebung bis zu dem Tage, wo durch die Okkupation die französische Staatsgesetzgebung thatsächlich suspendirt wurde. Daher ist der Termin für verschiedene Landestheile verschieden zu bestimmen. Durch die fortschreitende deutsche Gesetzgebung wird dieser Grundstock des französischen Rechtes von Jahr zu Jahr vermindert, was die Assimilirung des Reichslandes nur befördern kann.

§ 377.

3) Reichs- und Staatsangehörigkeit in Elsass-Lothringen.[1]

Durch die Abtretung der genannten Gebietstheile haben die Angehörigen derselben im staatsrechtlichen Sinne aufgehört, Fran-

[1] Die betreffenden Bestimmungen sind in Artikel II des Friedensvertrages und Artikel I der Zusatzkonvention vom 11. December 1871 enthalten. Artikel II des Friedensvertrages lautet: Den aus den abgetretenen Gebieten herstammenden, gegenwärtig in diesem Gebiete wohnhaften französischen Unterthanen, welche beabsichtigen, die französische Nationalität zu behalten, steht bis zum 1. Oktober 1872 und vermöge einer vorgängigen Erklärung an die zuständige Behörde die Befugniss zu, ihren Wohnsitz nach Frankreich zu verlegen und sich dort niederzulassen, ohne dass dieser Befugniss durch die Gesetze über den Militärdienst Eintrag geschehen könnte, in welchem Falle ihnen die Eigenschaft als französische Bürger

zosen zu sein. Es fragt sich nur, wer als Angehöriger dieser Gebiete zu betrachten sei. Weder der Friedensvertrag, noch der Zusatzvertrag sprechen sich darüber ausdrücklich aus, sie bestimmen nur, dass gewissen Kategorien von Personen bis zu einem gewissen Termin die volle Auswanderungsfreiheit nach Frankreich und damit die Beibehaltung des französischen Indigenats vorbehalten wird. Nur so viel geht aus diesen vertragsmässigen Bestimmungen hervor, dass zu den Angehörigen der abgetretenen Gebietstheile alle Personen gerechnet werden, welche in Elsass-Lothringen geboren waren, »individus originaires des territoires cédés«, qui seront devenus sujets allemands«, gleichviel ob sie am 2. März 1871 dort wohnten oder nicht (natürlich unter der Voraussetzung, dass sie unterdessen kein anderes Indigenat erworben hatten). Damit sollte aber keineswegs ausgesprochen sein, dass diejenigen Personen, welche zwar in Elsass-Lothringen wohnten, aber in andern Theilen Frankreichs geboren waren, Franzosen geblieben seien. Hier entschied der allgemein anerkannte Satz, dass durch Abtretung eines Landestheiles alle darin domicilirten Staatsbürger ihre bisherige Staatsangehörigkeit verlieren. Es gehörten daher zu den Angehörigen des abgetretenen Gebietes alle Franzosen, welche in Elsass-Lothringen geboren waren oder am 2. März 1871 dort wohnten, mit Ausnahme derjenigen, welche kraft des sogenannten Optionsrechtes bis zum 1. Oktober 1872 erklärten, dass sie ihren Wohnsitz nach Frankreich verlegen und sich dort niederlassen wollten. Die Personen, welche von diesem Optionsrecht keinen Gebrauch machten, wurden am 2. März 1871 Unterthanen des Deutschen Reichs und in diesem Sinne Reichsangehörige; vollberechtigte, aktive deutsche Reichsbürger wurden sie erst mit Einführung der deutschen Reichsverfassung, wodurch ihnen das wichtigste Recht, die Wahl zum deutschen Reichstag, erst eingeräumt wurde, während die Einführung des Artikel 3 der Reichsverfassung nur die Bedeutung hatte, dass die Elsass-Lothringer im Reiche und die Reichsangehörigen in Elsass-Lothringen als Inländer zu behandeln waren. (Laband I S. 176 ff., Leoni a.a.O. S. 227.) Seit dem 1. Januar 1874 sind aber die Elsass-Lothringer nicht bloss Unterthanen, sondern gleichberechtigte Reichs-

erhalten bleiben wird.« Artikel I der Zusatzkonvention sagt: »Für diejenigen Personen, welche aus den abgetretenen Gebietstheilen herstammen und sich ausserhalb Europas aufhalten, wird die durch Artikel II des Friedensvertrags für die Wahl zwischen der deutschen und französischen Nationalität festgesetzte Frist bis zum 1. Oktober 1873 verlängert.“

bürger, welche in reichsrechtlicher Beziehung von den übrigen Reichsbürgern nicht unterschieden werden können.

Da nach der richtigen Ansicht aber Elsass-Lothringen kein Staat ist, so kann auch von einer elsass-lothringischen Staatsangehörigkeit keine Rede sein. Die früheren französischen Staatsangehörigen sind seit dem 2. März 1871 nur deutsche Reichsangehörige und nichts anderes; sie sind im deutschen Reiche die einzigen Deutschen in abstracto, weil sie keinem konkreten Staatsverbande angehören. Daran ist durch den Umstand nichts geändert, dass das Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 durch Gesetz vom 8. Januar 1873 in Elsass-Lothringen eingeführt ist. Allerdings geht dieses Gesetz davon aus, dass die Bundesangehörigkeit nur durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate erworben werden kann und mit ihr auch wieder verloren geht (B. I. S. 351). Hier zeigt sich recht deutlich, dass die Grundsätze der Reichsverfassung und der Reichsgesetzgebung nur in modificirter Gestalt im Reichsland angewendet werden können, weil wichtige Voraussetzungen für die wörtliche Anwendung fehlen. Wenn die elsass-lothringischen Behörden einen Fremden als Landesangehörigen in Elsass-Lothringen aufnehmen, so verfahren sie nach analogen Grundsätzen, wie die Landesbehörden der deutschen Bundesstaaten in einem solchen Falle, aber sie machen ihn nicht zum elsass-lothringischen Staatsbürger, sondern zum deutschen Reichsbürger, der nur dem Reiche, aber keinem Einzelstaate angehört. Es ist dies eine Anomalie, aber die ganze Stellung von Elsass-Lothringen ist eben eine anomale in dem bundesstaatlichen Bau des deutschen Reiches. Dass ein eigenthümliches elsass-lothringisches Staatsbürgerrecht nicht existirt, zeigt sich auch darin, dass das wichtigste Recht des Staatsbürgers im deutschen Einzelstaat, welches anderen Deutschen als solchen nicht zusteht, das aktive und passive Wahlrecht zur Landesvertretung, in Elsass-Lothringen nicht ein besonderes elsass-lothringisches Indigenat voraussetzt, sondern jedem Deutschen zusteht, welcher seinen Wohnsitz in Elsass-Lothringen hat. Dagegen kann wohl von einer elsass-lothringischen Landesangehörigkeit die Rede sein, denn Elsass-Lothringen ist ein Verwaltungsbezirk des Reiches, der zugleich ein Kommunalverband ist, ganz ebenso wie etwa Schlesien oder die Rheinprovinz, Hannover oder Schleswig-Holstein im preussischen Staatsverbande. Da Elsass-Lothringen noch sehr verschiedene Gesetze, Rechte und

Einrichtungen für sich hat und ebenso wie die Rheinprovinz noch unter der Herrschaft des französischen Civilrechtes steht, so ist es durchaus nicht gleichgültig, ob jemand als elsass-lothringischer Landesangehöriger zu betrachten ist oder nicht, da seine Verhältnisse mannigfach nach verschiedenen Rechtsgrundsätzen beurtheilt werden, welche für ihn die Bedeutung eines Particular- oder Provincialrechtes haben, wie deren auch in vielen Einzelstaaten fortbestehen. Es ist von derselben Bedeutung, ob ein Bayer Rheinpfälzer, oder ein Preusse Rheinpreusse ist. Die fortbestehende Verschiedenheit gewisser Rechtsgebiete kann aber nie dahin führen, da eine Staatsangehörigkeit anzunehmen, wo das Substrat derselben, der Staat, fehlt. Auch wird die elsass-lothringische Landesangehörigkeit nicht besonders erworben, sondern steht ebenfalls jedem Deutschen zu, welcher seinen Wohnsitz in Elsass-Lothringen genommen hat.

§ 378.

4) Reichsfiskus und Landesfiskus in Elsass-Lothringen.

Obgleich man es für unmöglich hielt, bei der Neukonstituirung dem Reichslande den Charakter eines Staatswesens zu verleihen, so fand man es doch ungerecht, die Finanzen des Landes so mit den Reichsfinanzen zu verschmelzen, dass die Ueberschüsse von Elsass-Lothringen in die Reichskasse geflossen wären und Elsass-Lothringen so zu einem Objekte der Ausbeutung für das Reich geworden wäre. Konnte man dem Reichslande keine staatliche Existenz mit eigenen obrigkeitlichen Rechten gewähren, so konnte es doch sehr wohl finanziell selbständig gemacht und auf eigene Füsse gestellt werden, wie auch die preussischen Provinzen ihr eigenes Provincialvermögen haben und ihren Provincialhaushalt auf eigene Rechnung führen. So wird die ganze elsass-lothringische Landesverwaltung auf eigene Kosten des Landes geführt, der elsass-lothringische Landesfiskus wird von dem Reichsfiskus gerade so geschieden, wie in den Einzelstaaten Reichsfiskus und Landesfiskus. Es giebt Landesschulden und Landesvermögen. Der Beitrag des Reichslandes zu den Ausgaben des Reiches beschränkt sich auf seine Matrikelbeiträge, welche nach Maassgabe seiner ortsanwesenden Bevölkerung zu entrichten sind. Ausserdem hat es wegen seines Ausschlusses von der Brausteuergemeinschaft ein Aversum für die ausfallende Biersteuer zu entrichten. Dagegen leistet das Reich wieder Beiträge für manche Landesanstalten. Die abgetrete-

nen Eisenbahnen in Elsass-Lothringen gehören dem Reiche, nicht dem Reichslande. Beide Fisci sind verschiedene vermögensrechtliche Subjekte, schliessen Verträge mit einander, ja es wäre denkbar, dass sie mit einander Prozesse führten, denn es sind nicht bloss stationes fisci, sondern völlig getrennte vermögensrechtliche Persönlichkeiten. Diese finanzielle Selbständigkeit nöthigt aber durchaus nicht zur Annahme eines besonderen elsass-lothringischen Staatswesens.

§ 379.

5) Reichsbeamte und Landesbeamte in Elsass-Lothringen.

Die elsass-lothringischen Beamten sind Landesbeamte, keine Reichsbeamte, wie dies auch das Gesetz vom 4. Juli 1879 § 6 Abs. 3 anerkennt. Es ist dies darin begründet, dass Elsass-Lothringen nicht nur ein Verwaltungsbezirk, sondern ein Kommunalverband ist, welcher eine dem Reiche untergeordnete, aber vom Reiche verschiedene juristische Persönlichkeit auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes, wie des Vermögensrechtes ist. Die elsass-lothringischen Landesbeamten werden nicht aus der Reichskasse, sondern aus der Landeskasse bezahlt. Darin liegt schon ein äusserlich unterscheidendes Merkmal. Das Gesetz vom 23. December 1873 über die Rechtsverhältnisse der Beamten und Lehrer unterscheidet aber auch nach anderen Richtungen sehr bestimmt zwischen den Reichsbeamten und den elsass-lothringischen Landesbeamten, dem Reichsdienst und dem Landesdienste, wie z. B. nach § 23 ein elsass-lothringischer Beamter sich nicht eine Versetzung in irgend ein Reichsamt, sondern nur in ein Landesamt gefallen zu lassen braucht u. s. w. (Loening, Verwaltungsrecht S. 78.) Allerdings erklärt § 1 des Reichsbeamtengesetzes vom 23. März 1873 alle Beamte für Reichsbeamte, welche vom Kaiser ernannt werden. Es setzt dies aber voraus, dass das Recht hierzu aus der Reichsverfassung oder einem Reichsgesetze abgeleitet ist und dass die Beamten Reichsgeschäfte besorgen. Der Kaiser ernennt zwar auch alle elsass-lothringischen Beamten, es giebt keine Beamten, die nicht vom Kaiser selbst oder kraft kaiserlicher Delegation zu ernennen wären. Aber der Kaiser übt dies Ernennungsrecht nicht als Kaiser, sondern als Landesherr in Elsass-Lothringen, nicht kraft seiner ihm im ganzen Reiche zustehenden Reichsgewalt, sondern kraft der ihm besonders übertragenen landesherrlichen Gewalt in Elsass-Lothringen. Durch das Gesetz vom 23. December 1873 wurde das Reichsbeamtengesetz vom

23. März 1873 in Elsass-Lothringen eingeführt, sodass die Rechtsverhältnisse der elsass-lothringischen Beamten und diejenigen der Reichsbeamten allerdings durch ein gemeinsames Gesetz geregelt werden, dagegen sind alle Ausführungsbestimmungen, welche das Gesetz dem Verordnungswege überlässt, besonders für Reichsbeamte, besonders für die elsass-lothringischen Beamten geregelt worden. Das Reichsbeamtengesetz findet übrigens auf die Rechtsverhältnisse nur derjenigen elsass-lothringischen Beamten Anwendung, welche aus der Landeskasse ein Diensteinkommen beziehen, sowie auf die Lehrer und Lehrerinnen an öffentlichen Schulen (nicht auf Geistliche, obgleich sie aus der Landeskasse bezahlt werden, nicht auf Bürgermeister, Beigeordnete, Handelsrichter, aber auch nicht auf die Lehrer an der Universität Strassburg). Der Unterschied zwischen Reichsbeamten und elsass-lothringischen Landesbeamten zeigt sich auch darin, dass das officielle Handbuch für das deutsche Reich die Behörden und Beamten in Elsass-Lothringen nicht mit aufzählt, mit Ausnahme der Generaldirektion der Eisenbahnen in Elsass-Lothringen zu Strassburg nebst dem untergeordneten Personal, weil die bestehenden Eisenbahnen in Elsass-Lothringen, sowie diejenigen Bahnstrecken, welche in Elsass-Lothringen auf Kosten des deutschen Reiches ausgeführt werden, zum Finanzvermögen des deutschen Reiches gehören (B. II S. 148). Alle übrigen Behörden in Elsass-Lothringen, auch die Gerichte, sind keine Reichsbehörden, sondern elsass-lothringische Landesbehörden, sie werden aber mit Recht alle als kaiserliche Behörden, die Landesbeamten als kaiserliche Beamte bezeichnet, weil der Kaiser, als Inhaber und erblicher Vertreter der Landeshoheit in Elsass-Lothringen, ihr einziger Dienstherr ist.

§ 380.

6) Feststellung des Begriffes Reichsland.

Der Name »Reichsland«, »unmittelbares Reichsland« wird officiell in den Motiven zum Vereinigungsgesetze vom 9. Juni 1871 zuerst gebraucht, in einem Gesetze selbst zuerst in dem Gesetze vom 25. Juni 1873 § 2. Dass man sich über diesen Begriff nicht vollkommen klar sei, gestand man sich selbst ein. (Bericht von Lamey, Stenogr. Berichte 1871 I Sess. 833). Jedenfalls wurde man bei der Wahl des Ausdrucks von Reminiscenzen des älteren deutschen Reichsstaatsrechts bestimmt. Nach diesem bedeutete aber »Reichs-

land« jeden Theil des Reichsgebietes, setzte man »unmittelbar« hinzu, so hiess dies, dass das Land unmittelbar dem Reiche unterworfen sei, ohne Vermittelung einer anderen Landesherrschaft. So hiessen die Reichsstädte unmittelbar, weil sie keinem Landesherrn unterstellt waren, aber sie besassen die untergeordnete Staatsgewalt, welche man Landeshoheit nannte, eben so gut selbst, wie die fürstlichen Landesherrn über ihr Territorium, seit sie die kaiserliche oder bischöfliche Vogtei abgestreift und ihre eigene Obrigkeit erworben hatten, welche der Stadt, als korporativem Verbande, proprio jure angehörte (B. I. S. 69). Ganz anders das heutige Reichsland, welches keine eigene Staatsgewalt besitzt, sondern dessen Landeshoheit beim Reiche steht. Das Reichsland ist eine Provinz des Reiches ohne jede eigene Staatsgewalt. Diese Provinz ist aber nicht nur ein Verwaltungsbezirk des Reiches, sondern ein Kommunalverband, ein Gemeinwesen mit öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Befugnissen, die ihm vom Reiche übertragen sind, durch welches es zu einer eigenen Persönlichkeit erhoben worden ist. Als solche hat es ein weitgehendes Recht der Selbstverwaltung, einen eigenen Landeshaushalt, den man als Landesfiskus bezeichnet, eigene Landesbehörden und Landesbeamte, welche nicht mit den Reichsbehörden und Reichsbeamten identisch sind. Ein Analogon findet das Reichsland hierin in den preussischen Provincialverbänden, nur dass seine Selbständigkeit eine noch weitergehende ist. Aus dieser Stellung des Reichslandes lassen sich folgende juristische Folgerungen ziehen:

1. Das Reichsland als solches ist kein aktives Mitglied des deutschen Reiches. Das können nur Staaten sein. Eine stimmberechtigte Vertretung desselben im Bundesrathe ist staatsrechtlich unmöglich (B. II. S. 48). Im Bundesrathe sind nur Staaten vertreten, sitzen nur die Bevollmächtigten der Staatsregierungen. Der Kaiser ist im Bundesrathe nicht vertreten. Da nun der Kaiser Landesherr in Elsass-Lothringen ist und es dort neben ihm kein anderes Organ der Staatsgewalt giebt, so ist niemand im Stande, die Mitgliedschaft für Elsass-Lothringen im Bundesrathe auszuüben und zu vertreten. Entschliesst man sich nicht, Elsass-Lothringen zu einem Staate zu erheben, so muss man auf diesen Gedanken verzichten. Dagegen ist es vollständig zulässig, »dass zur Vertretung der Vorlagen aus dem Bereiche der Landesgesetzgebung, sowie der Interessen Elsass-Lothringens bei Gegenständen der Reichsgesetzgebung durch den Statthalter Kommissare in den Bundesrath ab-

geordnet werden, welche an dessen Berathungen über diese Angelegenheiten theilnehmen« (Gesetz vom 4. Juli 1879 § 7).

2. Das Reichsland Elsass-Lothringen hat keine Sonderrechte im Sinne des Artikel 78^{2} der Reichsverfassung. Das Gesetz vom 25. Juni 1873 § 4 schliesst Elsass-Lothringen von der Biersteuergemeinschaft aus und § 5 desselben Gesetzes gestattet bis auf weiteres die Forterhebung des Oktrois in Elsass-Lothringen. Thatsächlich ist das Reichsland in derselben Lage wie die Staaten mit Sonderrechten, staatsrechtlich liegt aber die Sache vollständig anders, indem diese Ausnahmestellung jeder Zeit durch ein einfaches Reichsgesetz beseitigt werden kann, ohne dass es einer Zustimmung des Reichslandes bedarf. Ja, nicht einmal Artikel 78^{1} der Reichsverfassung ist anwendbar, wenn an der staatsrechtlichen Stellung des Reichslandes etwas geändert werden soll, sondern dies kann durch ein einfaches Reichsgesetz geschehen, wenn nicht zugleich an der Reichsverfassung selbst etwas geändert wird.

3. Das Reichsland Elsass-Lothringen hat auswärtigen Staaten gegenüber gar keine völkerrechtliche Persönlichkeit, auch nicht jene geminderte der deutschen Einzelstaaten. Dem Auslande gegenüber ist es nichts als ein integrirender Bestandtheil des deutschen Reiches. Verträge, welche in Bezug auf das Reichsland mit anderen Staaten geschlossen werden, gelten als vom Reiche geschlossene Verträge. Dem Reichslande ist auch nicht jenes Minimum völkerrechtlichen Vertragsrechtes verblieben, welches die deutschen Einzelstaaten noch besitzen.

4. Wenn das Reichsland als Ganzes nicht aktives Mitglied des Reiches ist, so sind die einzelnen Elsass-Lothringer vollständig gleichberechtigte Bürger des deutschen Reiches, unmittelbare Glieder desselben, wie alle anderen Deutschen. In dem Gesetze vom 25. Juni 1873 wurde bestimmt, dass 15 Abgeordnete in Elsass-Lothringen zum deutschen Reichstage gewählt werden sollten, gleichzeitig wurde das Wahlgesetz für den Reichstag auf Elsass-Lothringen ausgedehnt, die Abgrenzung der Wahlbezirke erfolgte durch Beschluss des Bundesrathes, welcher durch Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 1. December 1873 verkündigt wurde. Sobald diese Abgeordneten gewählt und in den Reichstag eingetreten sind, sind auch diese Mitglieder Vertreter des gesammten deutschen Volkes. Ueberhaupt stehen den Elsass-Lothringern alle politischen Rechte zu, welche die Reichsverfassung den deutschen Reichsbürgern gewährt. Dadurch unterscheiden sie sich wesentlich von den Bewohnern

eines sogenannten Unterthanenlandes, welche dem beherrschenden Staate gegenüber nur als beherrschte Unterthanen, nicht als politisch berechtigte Staatsbürger erscheinen.

Anmerkung. Analoge Verhältnisse. Aus ähnlichen geschichtlichen Vorgängen sind ähnliche staatliche Gebilde entstanden. Wo mehrere verbündete Staaten oder ein Staatenverein durch gemeinsame Anstrengungen und Aufwendungen ein Gebiet erworben hatten, so blieb dasselbe im Kommunalbesitze. Dahin gehörten die sogenannten Generalitätslande, über welche die Republik der Vereinigten Niederlande die Oberherrschaft behauptete, nachdem ihr dieselben von Spanien und Oesterreich abgetreten waren. In ähnlicher Lage befanden sich die gemeinen Vogteien in der Schweiz, welche theils durch Ankauf, theils durch Eroberung von mehreren Kantonen zugleich erworben und von diesen gemeinsam besessen und verwaltet wurden, ja es gab Vogteien, welche allen dreizehn Kantonen gemeinsam waren. (Vgl. Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes. B. I. Aufl. 2 1875. Kap. XIV. Die gemeinen Vogteien S. 209 ff.). Die Generalitätslande wie die gemeinen Vogteien der Schweiz unterscheiden sich dadurch wesentlich vom deutschen Reichslande, dass ihren Bewohnern dem regierenden Gemeinwesen gegenüber gar keine staatsbürgerlichen Rechte zustanden, dass sie vielmehr als Unterthanenlande ganz im Interesse des herrschenden Landes regiert, d. h. wie Domainen ausgebeutet wurden. Eine solche Behandlungsweise ist den staatlichen Anschauungen der Gegenwart widersprechend; ein Vergleich mit diesen mehr mittelaltrigen Gebilden entwürdigt die staatsrechtliche Stellung unseres Reichslandes. Dagegen bietet das Staatsrecht Nordamerikas in dem Distrikt Kolumbia und den sogenannten Territorien eine sehr nahe kommende Analogie. Durch Artikel I Sekt. 15 wird der Kongress ermächtigt: »sich von den einzelnen Staaten einen höchstens 10 Quadratmeilen grossen Distrikt als Regierungssitz abtreten zu lassen und über denselben die gesetzgebende Gewalt in allen Richtungen auszuüben«. In diesem Distrikt liegt jetzt die Stadt Washington, die Hauptstadt der Union. Dieselbe hat ihre Stadtverfassung und ihre Selbstbestimmung in rein lokalen Angelegenheiten; die allgemeinen Gesetze empfangen die Bewohner lediglich vom Kongresse, ohne in demselben selbst vertreten zu sein. Die Regierung des Distrikts führt der Präsident der Union. (Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht. 1867 Th. I S. 407 §§ 348 und 349). Eine ähnliche Stellung haben die sogenannten Territorien, bis dieselben zu Staaten erklärt sind. Der Kongress besitzt über sie die ausschliessliche Staatsgewalt. Jedenfalls sind die territorialen Legislaturen dem Kongresse untergeordnet und haben die Erlasse derselben nur innerhalb der vom Kongresse aufgestellten Anordnungen Geltung, indem die territorialen Legislaturen ihre Befugnisse vom Kongresse ableiten und unter dessen Aufsicht üben. Alle Behörden eines Territoriums stellen sich als Organe dar, durch welche der Kongress das Gebiet beherrscht, es fehlt ihnen ebenso wie dem deutschen Reichslande an einer selbständigen Staatsgewalt. Bezeichnend ist eine Aeusserung von Pomeroy, Introduction to the const. law af the United Staates (1883)

p. 313 und 314: »That Congress possesses the power to legislate for the territories; that this power is exclusive; that it may be exercised directly or delegated to local government set up by Congress and retained under its supervision, are propositions of constitutional construction settled by the uniform practice of the government and by the unvarying decisions of supreme Court... In legislating for the territories Congress exercises the combined powers of the general and of a state government.« Wenn man statt »Kongress« Reichsgewalt setzt, so können diese Worte vollständig auf die Stellung des Reichslandes zur Reichsgewalt angewendet werden, welche im Reichslande zugleich die Reichsgewalt und die Landesstaatsgewalt inne hat. Der Unterschied besteht nur darin, dass der Zustand eines amerikanischen Territoriums ein provisorischer ist, obgleich es ganz vom Ermessen des Kongresses abhängt, ob und wann er ein Territorium als Staat in die Union aufnehmen will, während der Zustand des Reichslandes als ein bleibender gedacht und auch keine Aussicht vorhanden ist, dass derselbe bald eine fundamentale staatsrechtliche Veränderung erfahren werde, wenn auch einzelne weitere Fortschritte auf dem Gebiet der Selbstverwaltung nicht ausgeschlossen sind.

III. Die Organisation des Reichslandes in seiner Gesammtheit.

§ 381.

1) Der Kaiser.

Die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen steht dem Reiche zu, die Ausübung derselben ist dem Kaiser übertragen. »Der deutsche Kaiser, als erblicher Vertreter der Gesammtheit, welcher die Souveränetät über das Reichsland zusteht, übt die landesherrlichen Rechte über das Reichsland aus.« (Motive zum Gesetze vom 9. Juni 1871.) Der Kaiser besitzt hier alle Rechte, die in den Einzelstaaten dem Landesherrn zustehen. Die sonst an verschiedene Subjekte vertheilten kaiserlichen und landesherrlichen Befugnisse sind hier, aber auch nur hier, in Einer Hand vereinigt, obgleich sie auch hier objektiv unterschieden werden können. Im Namen des Kaisers wird Recht gesprochen, ihm gebührt die oberste Leitung der Verwaltung, die Ernennung aller Beamten, Landesgesetze, die auf dem Wege der Landesgesetzgebung zu erlassen sind, bedürfen seiner Sanktion. Der Kaiser vertritt das Reichsland im Verhältniss zu anderen Staaten auch in allen denjenigen Angelegenheiten, in welchen er nicht schon als Kaiser zur Vertretung berufen ist. Er übt das landesherrliche Begnadigungsrecht in allen von elsass-lothringischen Gerichten abgeurtheilten Strafsachen. Neben dem Kaiser hat der Bundesrath nur ganz bestimmt begrenzte Rechte im Reichslande auszuüben, vor

allem kann kein Gesetz für das Reichsland ohne seine Zustimmung zu Stande kommen, dagegen steht ihm ein selbständiges Verordnungsrecht im Reichslande nicht zu. Ausserdem sind ihm durch Specialgesetzgebung gewisse einzelne Befugnisse ausdrücklich übertragen. So entscheidet z. B. der Bundesrath, anstatt des französischen Staatsrathes, über die Rekurse wegen Missbrauches in kirchlichen Angelegenheiten (§ 9 des Verwaltungsgesetzes vom 30. December 1871). Alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Dadurch erhält der Reichskanzler die Stellung eines Ministers für Elsass-Lothringen. Nach dem Gesetze vom 4. Juli 1879 kann aber der Kaiser zur Ausübung seiner landesherrlichen Befugnisse einen Staathalter ernennen, welcher seinen Sitz in Strassburg hat (§ 1). Wenn er von dieser Befugniss Gebrauch macht, dann tritt die durch das Gesetz vom 4. Juli 1879 bestimmte Organisation ins Leben. Sollte der Kaiser aber von dieser Befugniss keinen Gebrauch machen, so würde diejenige Organisation der Landesbehörden wieder aufleben, welche vor 1879 bestand, und der Reichskanzler würde wieder Minister für Elsass-Lothringen werden. Da der Kaiser durch Verordnung vom 23. Juli 1879 von dieser Befugniss Gebrauch gemacht hat und wahrscheinlich immer wieder Gebrauch machen wird, so ist wohl thatsächlich diese auf einen Statthalter berechnete Organisation als eine bleibende zu betrachten.

§ 382.

2) Der Statthalter.

1) Dem Statthalter sind gewisse landesherrliche Befugnisse übertragen. Diese werden in drei Klassen eingetheilt: a) Erlass von Verordnungen und Verfügungen über speciell aufgeführte Gegenstände der Landesverwaltung; b) Nachlass von Geldstrafen, Genehmigung von sogenannten Rehabilitationen u. s. w.; c) Ernennung und Bestellung gewisser Beamtenkategorien. Für diese von dem Statthalter in Vertretung des Kaisers vollzogenen Regierungsakte ist derselbe nur dem Kaiser verantwortlich, im übrigen aber gleich dem Kaiser selbst unverantwortlich. Seine Anordnungen und Verfügungen bedürfen deshalb zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Staatssekretärs, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

2) Dem Statthalter kommen alle Befugnisse und amtlichen

Obliegenheiten zu, welche bis 1879 dem Reichskanzler zustanden. Der Statthalter ist daher der einzige Minister des Kaisers für die elsass-lothringischen Landesangelegenheiten, der Reichskanzler ist damit aus dieser Stellung völlig ausgeschieden; seine Zuständigkeit bezieht sich nur auf allgemeine Reichsangelegenheiten, er steht in dieser Beziehung dem Reichslande ganz ebenso gegenüber, wie einem Einzelstaate des deutschen Reiches.

3) Der Statthalter übt die früher dem Oberpräsidenten zustehenden ausserordentlichen Gewalten. Dahin gehört vor allem der § 10 des Gesetzes vom 30. December 1871, welcher besagt: »bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit ist der Oberpräsident ermächtigt, alle Maassregeln ungesäumt zu treffen, welche er zur Abwendung der Gefahr für erforderlich erachtet. Er ist insbesondere befugt, innerhalb des der Gefahr ausgesetzten Bezirkes diejenigen Gewalten auszuüben, welche er zur Abwendung der Gefahr für erforderlich erachtet. Er ist insbesondere befugt, innerhalb des der Gefahr ausgesetzten Bezirkes diejenigen Gewalten auszuüben, welche der § 9 des Gesetzes vom 9. August 1849 der Militärbehörde für den Fall des Belagerungszustandes zuweist. Zu polizeilichen Zwecken, insbesondere auch zur Ausführung der vorbezeichneten Maassregeln ist der Oberpräsident berechtigt, die in Elsass-Lothringen stehenden Truppen zu requiriren.« Da nach der Reichsverfassung der Belagerungszustand nur vom Kaiser verkündigt werden kann und alle landesgesetzlichen Bestimmungen über denselben aufgehoben sind, so ist behauptet worden, dass nach Einführung der Reichsverfassung der § 10 des Gesetzes vom 30. December 1871 auch für Elsass-Lothringen beseitigt sei (so von Stengel in Hirth's Annalen 1878 S. 113). Wir würden dieser Ausführung von unserem Standpunkte beitreten (B. II S. 257), wenn nicht durch § 2 des Gesetzes vom 4. Juli 1879 diese ausserordentlichen Befugnisse des Oberpräsidenten, wie sie § 10 giebt, ausdrücklich auf den Statthalter übertragen worden wären.

§ 383.

3) Das Ministerium für Elsass-Lothringen.

Das Reichskanzleramt für Elsass-Lothringen und das Oberpräsidium in Elsass-Lothringen sind aufgelöst. Zur Wahrnehmung der von dem ersteren und dem Reichsjustizamt in der Verwaltung des Reichslandes sowie der von den Oberpräsidenten bisher geübten Obliegenheiten ist ein Ministerium für Elsass-Lothringen errichtet,

welches in Strassburg seinen Sitz hat und an dessen Spitze der Staatssekretär steht. Die Anordnungen und Verfügungen, welche der Statthalter kraft der ihm übertragenen landesherrlichen Befugnisse trifft, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Staatssekretärs, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. In den dem Statthalter kraft seines Amtes zustehenden Angelegenheiten hat der Staatssekretär die Rechte und Verantwortlichkeit eines Stellvertreters des Statthalters in dem Umfange, wie ein dem Reichskanzler nach dem Gesetze vom 17. März 1878 substituirter Stellvertreter sie hat (B. II S. 94 § 207).

Dem Statthalter ist vorbehalten, jede in diesen Bereich fallende Amtshandlung selbst vorzunehmen.

Das Ministerium für Elsass-Lothringen zerfällt in Abtheilungen. An der Spitze der Abtheilungen stehen die Unterstaatssekretäre. Dem Staatssekretär kann die Leitung einer Abtheilung übertragen werden. Der Staatssekretär, die Unterstaatssekretäre und die Räthe des Ministeriums werden vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Statthalters, die übrigen höheren Beamten des Ministeriums werden vom Statthalter, die Subaltern- und Unterbeamten vom Staatssekretär ernannt. Auf den Staatssekretär und die Unterstaatssekretäre finden die §§ 25. 35 des Gesetzes betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten Anwendung. Sämmtliche Beamte des Ministeriums sind Landesbeamte im Sinne des die Rechtsverhältnisse der Beamten und Lehrer betreffenden Gesetzes vom 23. December 1873.

§ 384.

4) Der Staatsrath und der kaiserliche Rath.

Durch Gesetz vom 4. Juli 1879 ist ein Staatsrath für Elsass-Lothringen eingesetzt worden, welcher berufen ist zur Begutachtung: 1) Der Entwürfe zu Gesetzen, 2) der zur Ausführung von Gesetzen erlassenen allgemeinen Verordnungen, 3) anderer Angelegenheiten, welche ihm vom Statthalter überwiesen werden. Durch die Landesgesetzgebung können dem Staatsrath auch andere beschliessende Funktionen übertragen werden, was bis jetzt aber noch nicht geschehen ist. Der Staatsrath besteht unter dem Vorsitze des Statthalters aus folgenden Mitgliedern: dem Staatssekretär, den Unterstaatssekretären, dem Präsidenten des Oberlandesgerichtes und dem ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei diesem Gerichte, acht bis zwölf Mitgliedern, welche der Kaiser ernennt. Von letz-

teren Mitgliedern werden drei auf Vorschlag des Landesausschusses ernannt, die übrigen beruft der Kaiser aus Allerhöchstem Vertrauen. Die Ernennung erfolgt jedes mal auf drei Jahre. Im Vorsitze des Staatsrathes wird der Statthalter im Verhinderungsfalle durch den Staatssekretär vertreten.

Dieser neu gegründete Staatsrath ist keineswegs an die Stelle des französischen Staatsrathes (conseil d'état) getreten, welcher als höchste Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach französischem Staatsrechte eine hochbedeutsame Stellung einnahm, indem er theils als Berufungsgericht, theils als Kassationshof erkannte und auch über die gegen kaiserliche Dekrete gerichteten Einspruchsklagen, sowie auf Anträge über Auslegung dieser Dekrete zu befinden hatte (Leoni a.a.O. S. 287). Das Gesetz vom 30. December 1871 hat den französischen Staatsrath als obersten Verwaltungsgerichtshof nur soweit durch Errichtung des sogenannten kaiserlichen Rathes ersetzt, als derselbe Berufungsinstanz gegen die Entscheidungen der Präfekturräthe war, an deren Stelle die Bezirksräthe getreten sind. Die Mitglieder des kaiserlichen Rathes in Elsass-Lothringen werden in der Zahl von zehn durch kaiserliche Verordnung ernannt, welche ein Kollegium bilden, dessen Entscheidungen endgültige sind (Gesetz vom 30. December 1871 §§ 8. 13. Gesetz vom 4. Juli 1879 § 11). Den Vorsitz führt der Staatssekretär, ist aber befugt, sich vertreten zu lassen. Die Zuständigkeit dieses kaiserlichen Rathes ist so geringfügig, dass hier eine Lücke in dem Rechtszustand des Reichslandes besteht, welche bis jetzt noch nicht ausgefüllt ist.

§ 385.

5) Der Landesausschuss.

Ein Landesausschuss, als berathendes Organ, wurde durch kaiserliche Verordnung vom 29. Oktober 1874 geschaffen. Erst durch spätere Gesetze ist derselbe mit wirklichen staatsrechtlichen Befugnissen ausgestattet worden. Es ist dies besonders geschehen durch das Reichsgesetz vom 2. Mai 1877 betreffend die Landesgesetzgebung in Elsass-Lothringen und durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 betreffend die Verfassung und Verwaltung von Elsass-Lothringen. Der Landesausschuss ging früher lediglich aus der Wahl der drei Bezirkstage hervor. Jeder derselben wählte aus seiner Mitte zehn Mitglieder und drei Stellvertreter. Seit dem 1. Oktober 1879 besteht derselbe aus 58 Mitgliedern. Von den Mitgliedern

werden 34 durch die Bezirksräthe und zwar zehn durch den Bezirkstag des Ober-Elsasses, elf durch den Bezirkstag von Lothringen, dreizehn durch den Bezirkstag von Unter-Elsass gewählt. Die Wahl von Stellvertretern findet nicht mehr statt. Von den übrigen 24 Mitgliedern werden je eines in den Gemeinden Strassburg, Mülhausen, Metz und Kolmar, zwanzig von den zwanzig Landkreisen, in den Kreisen Mülhausen und Kolmar unter Ausscheidung der gleichnamigen Stadtgemeinde gewählt. Die Abgeordneten von Strassburg, Mülhausen, Metz und Kolmar werden von den Gemeinderäthen aus deren Mitte gewählt. Die Wahl in den Kreisen wird derart vorgenommen, dass die Gemeinderäthe aus ihren Mitgliedern, in Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern einen Wahlmann, in Gemeinden mit über 1000 Einwohnern für je volle 1000 Einwohner mehr einen Wahlmann mehr wählen. Die Wahlmänner jedes Kreises wählen die Abgeordneten derselben. Die Wahlen der Abgeordneten werden innerhalb vier Wochen nach der Wahl der Wahlmänner vorgenommen. Wählbar zum Abgeordneten ist, wer das aktive Wahlrecht besitzt und im Bezirke seinen Wohnsitz hat. Die Wahl der Wahlmänner und der Abgeordneten geschieht in geheimer Abstimmung auf drei Jahre. Das Recht des Wahlmannes, sowie der von den Gemeinderäthen unmittelbar gewählten Abgeordneten erlischt mit der Mitgliedschaft im Gemeinderathe. In Gemeinden, deren Gemeinderath suspendirt oder aufgelöst ist, ruht das Wahlrecht (Gesetz vom 4. Juli 1879 §§ 12. 16). Dem Landesausschusse stehen folgende Befugnisse zu: 1) Die Zustimmung zu solchen Landesgesetzen, welche der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrathes zu erlassen beabsichtigt; 2) das Recht der Mitwirkung und Zustimmung bei Feststellung des jährlichenLandeshaushaltsetats; 3) das Recht, die Rechnungen über den Landeshaushalt zu prüfen und die Entlastung der Regierung auszusprechen; doch werden diese Befugnisse durch das Recht der übergeordneten Faktoren der Reichsgesetzgebung wesentlich beschränkt, indem neben diesem landesgesetzlichen Wege der Legislative auch der reichsgesetzliche vorbehalten ist, sodass auf Grund dieses Vorbehaltes erlassene Gesetze nur auf dem Wege der Reichsgesetzgebung abgeändert werden können und indem bei Versagung der Entlastung durch den Landesausschuss dieselbe durch den Reichstag erfolgen kann. Ausserdem hat der Landesausschuss das Recht, innerhalb des Bereiches der Landesgesetzgebung Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Ministerium zu überweisen.

Der Kaiser, welcher den Landesausschuss beruft, kann denselben vertagen oder auflösen. Die Auflösung des Landesausschusses zieht die Auflösung der Bezirkstage nach sich. Die Neuwahlen zu den Bezirkstagen haben in einem solchen Falle innerhalb dreier Monate, die Neuwahlen zu dem Landesausschusse innerhalb sechs Monaten nach dem Tage der Auflösungsverordnung stattzufinden. Zeit und Ort der Sitzung bestimmt der Kaiser, doch ist eine jährliche Berufung dadurch nothwendig gemacht, dass der Etat für das Reichsland stets für eine einjährige Finanzperiode festgestellt werden muss.

Der Landesausschuss wählt seinen Vorsitzenden und zwei Stellvertreter desselben, sowie die nöthige Anzahl von Schriftführern. Er beschliesst über seine Geschäftsordnung. Die Regierung wird ihm gegenüber durch das Ministerium vertreten. Die Sitzungen sind öffentlich, die Gerichtssprache ist die deutsche (Reichsgesetz vom 23. Mai 1881). Die Mitglieder des Landesausschusses stimmen nach freier Ueberzeugung und sind von den Bezirkstagen völlig unabhängig. Die besonderen Privilegien, welche die Reichsgesetzgebung den Mitgliedern des Landtages eines deutschen Staates einräumt (B. I § 186 S. 482 ff.), finden auf die Mitglieder des Landesausschusses keine Anwendung, dagegen erhalten sie Diäten und Reisekosten.

IV. Oertliche Gliederung der Verwaltung des Reichslandes.

§ 386.

Territoriale Eintheilung des Reichslandes.

Die von Frankreich abgetretenen Gebiete bildeten zur französischen Zeit keinen einheitlichen Verwaltungsbezirk, sondern gehörten verschiedenen Departements an, die theilweise an Deutschland kamen, während einzelne Theile bei Frankreich blieben. Eine Neueintheilung war daher nothwendig. Dieselbe erfolgte durch das Gesetz vom 30. December 1871, dessen § 1 lautet: »Elsass-Lothringen wird in drei Verwaltungsbezirke zerlegt: den Bezirk Unterelsass, welches das frühere Departement Niederrhein und die zu Deutschland gehörenden Theile der Kantone Schirmeck und Saules umfasst, 2) den Bezirk Oberelsass, welcher das frühere Departement Oberrhein begreift, soweit es an Deutschland gekommen ist, 3) den Bezirk Lothringen, welcher den deutschen Antheil des früheren Departements Mosel und des früheren Arrondissements Salzburg (Château Salins) und Saarburg einschliesst.

Die so neu abgegrenzten Bezirke werden weiter in Kreise eingetheilt. Der Bezirk Unterelsass enthält acht Kreise, der Bezirk Oberelsass sechs Kreise, der Bezirk Lothringen acht Kreise. Wo in den Gesetzen von Departements und Arrondissements die Rede ist, sind darunter in Folgendem die Bezirke, bez. die Kreise zu verstehen.[1]

§ 387.

Die Bezirke.

An der Spitze der Verwaltung jedes Bezirkes steht ein Bezirkspräsident. Derselbe übt die Befugnisse aus, welche bisher den Präfekten zugestanden haben. Durch Verfügung des Reichskanzlers können ihm Befugnisse übertragen werden, welche nach den bestehenden Gesetzen dem Minister zustehen (§ 11 des Gesetzes vom 30. December 1871). Dem Bezirkspräsidenten wird eine Anzahl von Räthen und Hülfsarbeiten beigegeben, welche die Geschäfte nach seinen Anweisungen bearbeiten. An Stelle des Präfekturrathes tritt eine kollegialische Behörde, welche aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen Räthen besteht und gewisse verwaltungsgerichtliche Befugnisse in erster Instanz ausübt (§ 13).

Die Bezirke sind aber nicht bloss staatliche Verwaltungsbezirke, sondern juristische Personen des öffentlichen Rechtes; sie haben als solche die Fähigkeit, Vermögen zu erwerben, zu haben und zu verwalten, den Bewohnern ihres Gebietes Steuern aufzuerlegen und dieselben auf dem Zwangswege beizutreiben. Die Bezirke sind hier auf den verschiedensten Gebieten der Verwaltung zur Mitwirkung berufen. Obgleich das Maass dieser Theilnahme bei den einzelnen Verwaltungszweigen ein verschiedenes ist und ihr Recht sich vielfach nur auf die Verwaltung der Geldmittel beschränkt, während die Verwaltung selbst von Behörden des Staates geführt wird, so erscheinen sie doch als die wichtigsten Körper der Selbstverwaltung im Reichslande. Die Bezirke werden durch die Bezirkspräsidenten und

[1] Das französische Verwaltungsrecht hatte drei Verwaltungseinheiten: Gemeinde, Arrondissement, Departement, welchen die drei Verwaltungsbeamten Maire, Unterpräfekt, Präfekt entsprachen. Der Kanton war von Anfang an eigentlich nur eine Abgrenzung für gewisse die Landbevölkerung interessirende Jurisdiktionszwecke. Erst die Gesetzgebung von 1833 (Gesetz vom 8. Juni 1833) hat den Kanton zugleich zu einem Bezirk für die Wahl der Generalräthe der Departements und der Räthe des Arrondissements gemacht und so eine engere Verbindung mit den Räthen des Departements hergestellt. (Schäffner, Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs B. IV S. 85). In diesem Sinne sind auch die Kantons beibehalten.

die gemäss § 1 des Gesetzes vom 24. Januar 1873 an die Stelle der conseils généraux getretenen Bezirkstage vertreten. Das Verhältniss beider stellt sich so, dass die Bezirkstage zur Beschlussfassung, die Bezirkspräsidenten zur Ausführung des Beschlusses und zur Vertretung des Bezirkes Dritten gegenüber berufen sind. Die Bezirke bestehen aus so vielen Mitgliedern, als der Bezirk Kantone hat. In jedem Kanton wird ein Abgeordneter gewählt; ist jedoch die Zahl der Kantone mehr als 30, so werden durch Zusammenlegung von Kantonen Wahlkreise gebildet. Wähler ist jeder Deutsche, welcher das 25. Jahr zurückgelegt hat und sich im Vollbesitze der staatsbürgerlichen Rechte befindet, in der Gemeinde, wo er seinen Wohnsitz hat. Wählbar ist jeder Wähler, welcher im Bezirke seinen Wohnsitz hat, sowie jeder Deutsche, welcher sich im Vollbesitze der staatsbürgerlichen Rechte befindet und das 25. Jahr zurückgelegt hat, sofern er im Bezirke eine direkte Steuer bezahlt. Die Abgeordneten werden in direkter Wahl, mittels geheimer Abstimmung, auf die Dauer von 9 Jahren gewählt, alle drei Jahre wird ein Drittel der Mitglieder erneut. In jedem Jahre muss wenigstens eine Sitzungsperiode des Bezirkstages abgehalten werden. Der Bezirkstag kann jeder Zeit durch kaiserliche Verordnung aufgelöst werden, es muss alsdann spätestens drei Monate nach der Auflösung zu einer Neuwahl geschritten werden.

Das wichtigste Recht der Bezirkstage besteht in der Bewilligung der Mittel, welche zur Erfüllung der den Bezirken obliegenden Aufgaben erforderlich sind. Der Bezirkshaushaltsetat ist dem Bezirkstage jährlich in seiner ordentlichen Sitzung vorzulegen. Zur Deckung der Ausgaben dienen neben den Erträgnissen, welche das Vermögen des Bezirkes abwirft, vom Bezirkstage beschlossene Steuerzuschläge, welche an bestimmte Grenzen gebunden sind. Den Bezirkstagen steht auch die Kontrolle über die vom Bezirkspräsidenten geführte Verwaltung zu. Letzterer ist verpflichtet, dem Bezirkstage jährlich die Rechnung über die von ihm bewilligten Einnahmen und Ausgaben zur Prüfung vorzulegen, und der Bezirkstag ist berechtigt, etwaige Einwendungen zur Kenntniss des Ministers zu bringen. Ausserdem üben die Bezirkstage eine, wenn auch beschränkte, verwaltende Thätigkeit und haben Gutachten in Angelegenheiten der Landesverwaltung zu erstatten, wenn sie von den Staatsbehörden dazu aufgefordert werden. Auch sind die Bezirkstage befugt, Beschwerden bei dem Ministerium einzureichen und ihre Meinung über den Zustand und die Bedürfnisse des öffentlichen

Dienstes abzugeben, insoweit das Interesse des Bezirkes dabei im Spiele ist. Obgleich die Befugnisse der Bezirkstage bis jetzt ziemlich untergeordneter Natur sind, so ist doch nicht zu verkennen, dass in ihnen ein Keim zur Entwickelung gesunder Selbstverwaltung liegt.

§ 388.

Die Kreise.

Die Kreise, welche an die Stelle der ehemaligen Arrondissements getreten sind, haben nur die Bedeutung staatlicher Verwaltungsbezirke und unterscheiden sich dadurch wesentlich von den Bezirken, welche zugleich Kommunalverbände sind. Der Verwaltung eines Kreises steht ein Kreisdirektor vor, welchem das erforderliche Hülfspersonal beigegeben ist. Die Kreisdirektoren üben die Befugnisse aus, welche durch die bestehenden Gesetze den Unterpräfekten übertragen sind. Während nach der Gesetzgebung der deutschen Staaten der Kreis- oder Bezirksbeamte (Landrath, Bezirksamtmann) die gesammte Verwaltung zu führen hat, soweit nicht die Zuständigkeit anderer Behörden begründet ist, besteht in dem französischen Verwaltungsrecht der entgegengesetzte Grundsatz, dass der Unterpräfekt nur in denjenigen Angelegenheiten zu selbständigen Verfügungen zuständig ist, welche ihm ausdrücklich überwiesen sind. Nach französischem Verwaltungsrecht ist der Präfekt »seul chargé de l'administration«, der Unterpräfekt nur »un agent de transmission, d'information und de surveillance« (darum auch wohl »boite aux lettres« genannt). Das Gesetz vom 30. December 1871 ermächtigt den Reichskanzler, den Kreisdirektoren Befugnisse zu übertragen, welche das Gesetz gegenwärtig den Bezirksbehörden zuweist. Auf Grund dieser Ermächtigung hat der Reichskanzler die Zuständigkeit der Kreisdirektoren erweitert und ihre Stellung der eines preussischen Landrathes genähert (Loening a. a. O. S. 108). Obgleich die Kreise, trotz eines dahingehenden Antrages, bis jetzt noch nicht zu Kommunalverbänden erhoben sind, so haben sie doch ihre Vertretung in den Kreistagen, deren Zuständigkeit freilich eine sehr geringfügige ist. Dieselben gehen gleich den Bezirkstagen aus allgemeinen Wahlen hervor. Eine Entscheidung steht ihnen aber nur bezüglich der Vertheilung der direkten Steuern unter die Gemeinden zu, ausserdem sind sie berufen, in einer Reihe von Angelegenheiten ihr Gutachten abzugeben, namentlich über Vicinal-

wege, Einrichtung von Messen und Viehmärkten, und den Bezirkspräsidenten über die Zustände und Bedürfnisse des Kreises ihre Ansichten auszusprechen.

§ 389.

Die Gemeinden.

Die Gemeinden sind die kleinsten staatlichen Verwaltungsbezirke; sie sind aber zu gleicher Zeit, wie die Bezirke, öffentlichrechtliche Korporationen, welchen ausser der Verwaltung ihres Vermögens und der Fürsorge für lokale Interessen auch die Erfüllung gewisser staatlicher Aufgaben obliegt, z. B. Kultus, Unterrichtswesen, Waisenpflege. Im Ganzen ruht die Gemeindeverfassung im Reichslande noch auf der französischen Gesetzgebung, welche die freie Bewegung der Gemeinden in ziemlich enge Grenzen einschliesst. Der in unserer deutschen Auffassung so tief begründete Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinden ist dem französischen Rechte seit der Revolution fremd (B. I S. 416). Die Organe der Gemeinden sind der Bürgermeister, die Beigeordneten und die Gemeinderäthe. Die französische Gemeindeverfassung unterscheidet sich darin wesentlich von der deutschen, dass an der Spitze der Gemeinde kein Kollegium, sondern eine einzelne Person, der Bürgermeister, steht, welche aber nicht gewählt, sondern ernannt wird. Jeder Gemeinde steht ein Bürgermeister vor, welcher in den Bezirks-, Kreis- und Kantonshauptstädten durch den Statthalter, in den anderen Gemeinden durch den Bezirkspräsidenten ernannt wird. Die Ernennung darf nur auf Mitglieder des Gemeinderathes fallen und erfolgt auf die Dauer von fünf Jahren. Das Amt des Bürgermeisters ist ein Ehrenamt. Der Bürgermeister ist sowohl Staats- wie Gemeindebeamter. Zu den staatlichen Obliegenheiten des Bürgermeisters gehören: die Verkündigung und Vollziehung der Gesetze, die Anlegung der Rekrutenstammrollen, die Aufstellung der Wahllisten, die Anlegung der Steuerrollen u. s. w. Als Gemeindebeamter ist der Bürgermeister einerseits Vollzugsorgan, andererseits Träger einer besonderen Gewalt, der Lokalpolizei. Er hat die Beschlüsse des Gemeinderathes vorzubereiten und auszuführen, die Gemeindeeinkünfte zu verwalten, die Gemeindeanstalten zu beaufsichtigen, Gemeindebeamte zu ernennen, die Gemeinde nach aussen hin zu vertreten. Auf Grund ihrer Lokalpolizei sind die Bürgermeister berechtigt zum Erlass von Polizeiverordnungen, welche aber nicht in Widerspruch treten dürfen mit einem Gesetz oder einer Verordnung höherer

Behörden. Die Bezirkspräsidenten sind berechtigt, die Verordnungen der Bürgermeister aufzuheben, aber sie sind nicht berechtigt, sie zu ändern oder andere an ihre Stelle zu setzen. Die Bürgermeister können sich im Falle ihrer Abwesenheit oder sonstigen Verhinderung durch die sogenannten Beigeordneten vertreten lassen, welchen sie auch sonst einen Theil ihrer Amtsgeschäfte übertragen können. Die Beigeordneten werden ebenso ernannt wie die Bürgermeister. Ihre Zahl bestimmt sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinde. Bürgermeister wie Beigeordnete können durch den Bezirkspräsidenten vorläufig ihres Amtes enthoben werden. Die Enthebung muss binnen zwei Monaten durch das Ministerium bestätigt werden, sonst tritt sie ausser Kraft. Eine Amtsentsetzung kann nur durch den Statthalter erfolgen.

Die Gemeinderäthe bestehen, je nach der Einwohnerzahl der Gemeinde, aus zehn bis sechsunddreissig Mitgliedern, welche auf die Dauer von fünf Jahren gewählt werden. Aktives und passives Wahlrecht ist wie bei den Bezirksräthen geordnet. Die Gemeinderäthe treten viermal im Jahre ordentlicher Weise zusammen; ausserdem können sie durch den Bezirkspräsidenten oder den Kreisdirektor von Amtswegen oder auf Ansuchen der Bürgermeister zu ausserordentlichen Sitzungen zusammenberufen werden. Den Vorsitz im Gemeinderath führt der Bürgermeister. Der Gemeinderath ist eine beschliessende, kontrollirende und begutachtende Behörde. Ein zustimmender Beschluss des Gemeinderathes wird zu allen wichtigen Akten der Vermögensverwaltung, sowie zu allen Rechtsgeschäften gefordert, welche eine Verminderung oder Vermehrung des Vermögens herbeiführen. Bei der Feststellung des Haushaltsetats der Gemeinde ist aber der Gemeinderath dadurch sehr beschränkt, dass die meisten Ausgaben, als sogenannte Pflichtausgaben, im Falle eines ablehnenden Votums durch die vorgesetzte Behörde in den Etat eingestellt werden können. Als kontrollirende Behörde hat der Gemeinderath über die vom Bürgermeister jährlich aufgestellte Gemeinderechnung zu beschliessen und die von den Gemeinderechnern gelegte Rechnung festzusetzen. Zur Abgabe von Gutachten ist der Gemeinderath verpflichtet, wenn er dazu vom Bezirkspräsidenten oder Kreisdirektor aufgefordert wird; in gewissen Fällen ist die Einholung eines solchen Gutachtens gesetzlich vorgeschrieben.

Durch ein Gesetz vom 24. Februar 1872 wurde unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen die Einsetzung ausserordent-

licher Kommissäre an Stelle der Bürgermeister, der Beigeordneten und selbst der Gemeinderäthe gestattet. Diese ausserordentlichen Kommissäre üben alle Rechte und Pflichten der von ihnen vertretenen Behörden. Ihre Einsetzung erfolgt durch Beschluss des Bezirkspräsidenten und, im Falle ihre Amtsdauer fünf Jahre überschreiten soll, durch Ministerialbeschluss. So trägt das Staatsrecht von Elsass-Lothringen noch überall Spuren von Ausnahmezuständen, welche ausserordentliche Maassregeln gestatten, wenn die regelmässigen Gewalten der Obrigkeit nicht mehr ausreichen. Eine allmähliche Beseitigung dieser ausserordentlichen Befugnisse wird möglich sein, wenn sich die Bevölkerung des Reichslandes immer mehr ihres deutschen Ursprunges und ihrer alten Reichsangehörigkeit erinnert und ihre Verbindung mit dem neuen deutschen Reiche als eine bleibende anzusehen lernt.

Register.

B.

F.

G.

H.

Q.

R.

S.

